

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O SETOR ALCOOLEIRO:**  
**DA RÍGIDA INTERVENÇÃO AO PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO**

**GRAZIELA TORRES DA VEIGA PEREIRA**

**Florianópolis, fevereiro 2007.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O SETOR ALCOOLEIRO:**  
**DA RÍGIDA INTERVENÇÃO AO PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para a obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

**Por:** Graziela Torres da Veiga Pereira

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti

**Área de Pesquisa:** Economia Brasileira

Palavras – Chaves:   1. Intervenção Estatal  
                              2. Setor alcooleiro  
                              3. Álcool

**Florianópolis, fevereiro 2007.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A banca examinadora resolver atribuir a nota 8,0 a aluna Graziela Torres da Veiga Pereira na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti  
Presidente

---

Prof<sup>º</sup>. Luiz Carlos de Carvalho Júnior  
Membro

---

Prof<sup>º</sup>. João Marcus de Souza Alves  
Membro

# SUMÁRIO

SUMÁRIO .....	4
RESUMO .....	7
LISTA DE GRÁFICOS .....	8
LISTA DE TABELAS .....	9
1 - INTRODUÇÃO .....	10
1.1 – O Problema de pesquisa.....	10
1.2 - Objetivo Geral.....	14
1.3 - Objetivos Específicos .....	14
1.4 – Metodologia.....	15
1.5 - Estrutura do Trabalho .....	16
2 – A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E O SETOR ALCOOLEIRO NO BRASIL .....	17
2.1 – Introdução.....	17
2.2 – O processo de intervenção do Estado brasileiro na economia .....	17
2.3 – O Estado e o Setor Alcooleiro .....	24
2.2.1 – De 1930 a 1945 .....	25
2.2.2 – De 1945 a 1964 .....	28
2.2.3 – De 1964 a 1974 .....	32
2.2.4 – De 1974 aos dias atuais .....	37
3 – CONSOLIDAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR ALCOOLEIRO: DO PROÁLCOOL AO PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO .....	42
3.1 – Introdução.....	42
3.2 – Proálcool (1975).....	43
3.2.1 – Primeira fase (1975-1979).....	46
3.2.2 – Segunda fase (1979) .....	50
3.3 – Processo de desregulamentação .....	59
4 – O SETOR ALCOOLEIRO PÓS-DESREGULAMENTAÇÃO: A DÉCADA DE 1990 E O INÍCIO DOS ANOS 2000 .....	68
4.1 – Introdução.....	68

4.2 – Organização do setor.....	68
4.3 – Produção e Consumo .....	72
4.3.1 – Álcool Anidro.....	73
4.3.2 – Álcool Hidratado.....	75
4.3.3 – Carros bicomcombustível.....	76
5 – CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	83

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, eu gostaria de agradecer a Deus por ter me agraciado com uma família tão maravilhosa que sempre me proporcionou a oportunidade e o estímulo a estudar e chegar até aqui; sem eles, eu sei, as coisas teriam sido muito mais difíceis. Por isso, meus mais sinceros e merecidos agradecimentos a meus pais e meus avós, por terem sido companheiros nesta caminhada, pelos momentos em que sentaram ao meu lado e junto comigo sofreram diante de alguma dificuldade e, antes de tudo, nunca duvidaram de minha capacidade, pelo contrário, sempre acreditaram que eu poderia fazer muito mais.

Em se tratando de companheirismo, eu não poderia deixar de agradecer, em especial, ao Rafael, por ter sido verdadeiramente um grande parceiro. Ao longo destes cinco anos em que estamos juntos, não consigo lembrar de nem um segundo em que me senti sozinha. Segurou minha mão, me deu força e segurança do caminho a ser trilhado. Soube entender, com grande maestria, meus momentos de ausência e até mesmo aqueles em que optei pelo silêncio.

A professora Patrícia meus mais honrosos agradecimentos, por ter aceitado o desafio de com sabedoria orientar uma monografia fora de seu campo de pesquisa, pela paciência no trato com minhas dúvidas e erros, e pela dedicação abdicando dos momentos de seu convívio familiar para dar atenção a este trabalho.

A esta instituição que me apresentou as várias faces de um mundo que, para mim, ainda era inexplorado, me proporcionando um crescimento interno reforçando a importância do indivíduo na construção de uma sociedade mais justa e humanitária.

As eternas amigas Jenifer, Camila e Erica, pela permanente torcida, pelo carinho, companheirismo e, principalmente, pela vitórias que conquistamos juntas. A todas vocês meu muito obrigado!

## RESUMO

Até a década de 1930, a intervenção do Estado na economia era mínima, porém, com o intuito de superar as dificuldades colocadas pela crise de 1929, o Estado brasileiro passou a mudar sua atuação na economia. Assim, ao longo da década de 1930 até o final dos anos 70, o Brasil vivenciou uma fase de forte intervenção do Estado na atividade produtiva, que atuou protegendo e estimulando o crescimento de diferentes setores, ofertando de bens e serviços básicos, e corrigindo possíveis falhas do mercado. O Estado atuava onde faltavam recursos e meios para o investimento privado e na oferta de infra-estrutura necessária para o desenvolvimento do setor industrial. Foi neste contexto de forte intervenção estatal que o setor alcooleiro se consolidou. Apesar de a produção de álcool estar presente no Brasil desde início do século XX, foi somente com a criação do Proálcool, em 1975, que o álcool passou a fazer parte da política energética do país. O presente estudo tem como objetivo descrever as mudanças ocorridas no setor alcooleiro, desde sua criação, estimulado e assistido pelo Estado brasileiro, até sua fase atual, num cenário de desregulamentação. A saída estatal do controle das atividades do setor apresentou como consequência imediata a crise do programa, com desequilíbrios entre a oferta e a demanda de álcool, além de forçar a reestruturação do setor frente ao novo mercado. Após uma década de instabilidades, o setor iniciou os anos 2000, com certa recuperação e boas perspectivas de crescimento.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Cotações internacionais médias do açúcar e do petróleo em dólares de 1982.....	45
Gráfico 2: Entrada mensal de veículos novos à álcool no mercado .....	55
Gráfico 3: Participação das distribuidoras nas vendas nacionais de álcool hidratado (2003) ..	71
Gráfico 4: Produção e consumo de álcool (1975-2005).....	72
Gráfico 5: Consumo de combustíveis Líquidos – $10^3 \text{ m}^3$ .....	73
Gráfico 6: Evolução do Preço Petróleo Bruto – US\$/barril.....	77



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Preços de Petróleo para o Brasil – 1967-1984 .....	35
Tabela 2: Importação e consumo aparente de petróleo bruto no Brasil — 1970-87 .....	36
Tabela 3: Consumo de Combustíveis Líquidos - ciclo Otto (1975-1986) .....	47
Tabela 4: Produção de Álcool no Brasil.....	48
Tabela 5: Preços do Petróleo entre 1973 e 1979– US\$/barril.....	49
Tabela 6: Dispendio com a importação de petróleo e derivados como % das exportações (1973-1985).....	50
Tabela 7: Evolução do Enquadramento dos Projetos no Proálcool.....	52
Tabela 8: Produção de Álcool no Brasil.....	53
Tabela 9: Produção da Indústria de Automóvel no Brasil por tipo de Combustível.....	56
Tabela 10: Preços do Álcool Anidro .....	58
Tabela 11: Evolução da Produção de Álcool (Bilhões de Litros) .....	58
Tabela 12: Maiores produtoras de álcool no Brasil.....	70
Tabela 13: Venda Interna autoveículos leves* .....	78

# 1 - INTRODUÇÃO

## 1.1 – O Problema de pesquisa

O tema energia é, atualmente, fonte de discursos e debates no mundo inteiro já que apresenta uma característica de feixe, onde se cruzam e condensam questões políticas, econômicas e sociais. É esta característica de “feixe” que dá ao assunto energia o tratamento de “questão energética”, uma vez que abarca muito mais do que apenas fontes e recursos, envolve diretamente a estrutura produtiva e o estilo de vida a ela associado nos moldes em que se desenvolveu a civilização industrial desde a Revolução Industrial do final do século XVIII.

A elevação do preço internacional do petróleo, ocorrida no final de 1973, assinalou a entrada da questão energética entre as principais preocupações dos estudiosos sócio-econômicos da época. Recentemente, a preocupação com o uso racional das fontes energéticas como uma questão de sobrevivência traz novamente à tona a questão, não somente pela tendência de aumento dos preços do petróleo, mas pela sustentabilidade do modelo energético adotado no mundo, de modo geral.

Por ser uma questão global, programas alternativos de política energética estão em discussão em todo o mundo. Para impedir a inviabilização da estrutura produtiva de seus países e para o sucesso dos novos programas energéticos, é fundamental que se conheça melhor o papel representado pela energia no processo econômico.

O álcool surgiu na matriz energética brasileira no contexto de solução para a crise do petróleo, porém a retomada de sua discussão, atualmente, adquiriu outras importâncias. É lembrado quando o assunto refere-se a uso econômico dos recursos, fonte renovável de energia, diminuição de gases poluentes na atmosfera, de futuro.

A história do setor alcooleiro no Brasil está intimamente ligada ao Estado e seu processo de intervenção na economia. Ao longo de sua criação, o setor foi assistido pela ação Estatal, seja protegendo, administrando, financiando e planejando todos os passos de sua constituição. Portanto, ao falar da história do álcool, no Brasil, faz-se necessário retomar a figura do Estado e seu papel no desenvolvimento do setor e da economia como um todo.

Ao longo do século XX, de maneira geral, a função do Estado na economia mudou. Diante das dificuldades geradas por períodos de guerras e crises, o Estado foi assumindo o papel de agente econômico, legado de uma série de atribuições. Foi, institucionalmente e estruturalmente, ganhando espaço e tomando as rédeas da condução da atividade econômica.

Passou a desenvolver e coordenar a aplicação de projetos de investimento, no intuito de ampliar as fontes de recursos do país e diminuir sua vulnerabilidade externa. Calçado na idéia de que o país só poderia superar o subdesenvolvimento através da industrialização apoiada num modelo de substituição das importações, implementou diferentes estratégias de desenvolvimento e apoio a industrialização. Gradativamente, foi assumindo a responsabilidade pela produção de insumos básicos e serviços de utilidade pública, atuando com grande ênfase na esfera produtiva através da criação de um setor produtivo estatal com as primeiras empresas estatais brasileiras.

O Estado passou a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia, alavancando o desenvolvimento econômico e corrigindo as distorções do mercado. Desse modo, assumiu um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Neste contexto, de maciça ingerência estatal, foi criado o Programa Nacional do Álcool – Proálcool (1985), classificado como a alternativa brasileira para a crise dos preços do petróleo no final de 1973. O programa buscava resolver o problema do peso excessivo das importações do petróleo via criação de um produto carburante substituto ao mesmo, o álcool. (WAACK; NEVES, 1998).

O Proálcool foi desenvolvido pelo governo e realizado, via crédito subsidiado, pelo setor privado. Porém a produção, a comercialização e os preços eram totalmente controlados pelo Estado, que periodicamente revia as estratégias do plano, estabelecendo metas e determinado seus direcionamentos. Para garantir o sucesso do plano, o governo oferecia diversos incentivos aos consumidores e aos produtores, popularizando o uso do álcool carburante em todo território nacional.

Porém a confiabilidade no programa foi colocada em cheque quando se encontrava em plena e total maturidade (WAACK; NEVES, 1998) e, em meados da década de 1980, o governo, em meio a uma crise fiscal e monetária, iniciou a retirada de parte dos estímulos e subsídios ao setor, gerando crise de abastecimento de álcool, insatisfação dos produtores e

abalando as expectativas dos consumidores. Os efeitos foram tamanhos que durante praticamente toda a década de 1990 houve uma diminuição considerável da demanda por álcool e carros movidos pelo mesmo. (AIAA, 1997)

Essa mudança de comportamento do Estado, frente ao setor e a toda a economia, de modo geral, deu-se em razão da desordem econômica que caracterizou a segunda metade da década de 1980. Expressada pela estagnação econômica, descontrole inflacionário e crise fiscal do Estado.

A crise brasileira passou a ser considerada resultado da crise do modelo de desenvolvimento adotado até então e, portanto a crise do Estado. Assim, sua atuação direta na economia passou a ser considerada um obstáculo a superação dos impasses existentes forçando a implementação de um modelo de desenvolvimento com uma nova política de relação Estado-economia.

Nesse sentido, a necessidade da reforma do Estado era visível e tida como instrumento indispensável para a estabilização e retomada do crescimento da economia. Iniciou-se, então, um processo de reestruturação do Estado baseado em preceitos menos intervencionistas e mais modernos. (NASCIMENTO, 2003)

Seguindo uma tendência mundial, o país iniciou os anos 90 com medidas de abertura comercial e ao longo da década adotou políticas neoliberalistas na condução da política econômica, de modo geral. Esse período foi marcado pela mudança no papel do Estado no desenvolvimento da economia, com a diminuição da intervenção estatal na atividade produtiva, transferindo para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado e, fortalecendo da sua ação normativa e reguladora no lugar de sua antiga função executora. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

A reestruturação do Estado, no caso específico do setor alcooleiro, caracterizou seu processo de desregulamentação, iniciado com o fim do controle da produção e comercialização do álcool, seguido pela liberação gradativa dos seus preços administrados. Isso impôs ao setor alcooleiro uma reestruturação produtiva nos moldes da livre concorrência e uma readequação das atividades diante da ausência de políticas setoriais específicas a esta atividade produtiva. (MENEGUETTI, 2001)

O afastamento do Estado do controle das atividades do setor teve importantes conseqüências que merecem ser analisadas cuidadosamente. O processo de desregulamentação

provocou, primeiramente, a crise financeira do setor o que levou ao remanejamento das usinas e destilarias produtoras de álcool, caracterizando processos de aquisição, fusão e falência de muitas unidades produtivas ao longo deste processo. Uma vez superado este processo, o setor alcooleiro entrou no século XXI livres da mão do Estado sobre sua produção, comercialização e preços e, hoje, desponta como um dos setores mais promissores na área energética do país e do mundo.

Vale ressaltar que desregulamentação do setor e o fim da proteção estatal, ao mesmo, foram tão importantes na história do setor alcooleiro quanto o Proálcool para sua consolidação. Uma vez que este processo foi penoso e se deu à custa de muitas negociações e falências que acabaram resultando num novo setor alcooleiro, desta vez encabeçado pelo setor privado.

Ao longo da década de 1990 o futuro do álcool foi uma incógnita e poucos acreditavam na recuperação do setor (WAACK; NEVES, 1998). Mas as atuais elevações dos preços do petróleo no mercado internacional, a principal fonte de energia do mundo, e a crescente preocupação com questões ambientais têm ressuscitado o debate acerca das fontes de alternativas de energia e novas oportunidades para o álcool, nos anos 2000, começam a fazer parte da realidade de vários países.

No Brasil a preocupação com os preços do petróleo ficou evidente quando a partir de março de 2003, as montadoras de automóveis colocaram a disposição dos consumidores os primeiros carros com tecnologia bicomcombustível. O que garantiu a volta dos carros a álcool no mercado automobilístico. (TEICH, 2006)

Internacionalmente o álcool já é uma realidade, seja em utilização ou intenção de uso. Em 2005 o Brasil exportou cerca de 2600 milhões de litros de álcool para 46 países. A mistura de álcool anidro a gasolina é obrigatória em alguns estados da Índia, Japão e Suécia e tende a expandir sua obrigatoriedade em outros países. Em tempos de petróleo caro e com a crescente preocupação ambiental, muitos países procuram um combustível alternativo para movimentar sua frota de automóveis, e a tecnologia dos carros bicomcombustível, criada e desenvolvida por engenheiros brasileiros, é interesse de países como os EUA que no ano de 2006 divulgaram a intenção de produzi-los em seu território. (SALOMÃO; OMAGA, 2006).

Num mundo cada vez mais dependente de energia, o setor alcooleiro do Brasil é destaque mesmo que com muitas debilidades e obstáculos a serem superados. Num contexto

completamente diferente ao da criação do Proálcool, que foi impulsionado pelo Estado, o setor conta hoje, quase que exclusivamente, com o apoio da iniciativa privada. É líder mundial da produção de álcool e referência quando se trata de sua produção com menores custos.

Depois de uma década inteira sob a dúvida e sem um papel bem definido na estrutura da matriz energética nacional, o setor passou por um processo de desregulamentação rompendo pouco a pouco com protecionismo governamental.

Estamos diante de um setor ainda em processo de reorganização, longe do controle estatal, caracterizado pela dinâmica e flexibilidade da atividade capitalista. Ao mesmo tempo um setor que readquiriu importância no período recente. Dentro deste contexto, o trabalho busca analisar as mudanças ocorridas no setor alcooleiro a partir de sua criação, estimulada e assistida pelo Estado brasileiro, até sua fase atual num cenário de desregulamentação.

## **1.2 - Objetivo Geral**

O objetivo principal deste estudo é descrever as mudanças ocorridas no setor alcooleiro, desde sua criação, estimulada e assistida pelo Estado brasileiro, até sua fase atual, num cenário de desregulamentação iniciado pela saída estatal do controle das atividades do setor.

## **1.3 - Objetivos Específicos**

- A partir de um enfoque histórico, expor os fundamentos e as bases da ação do Estado brasileiro no domínio econômico ao longo do século XX, com especial atenção a seus mecanismos de intervenção no setor alcooleiro;
- Descrever o processo de criação do Programa Nacional do Alcool - Proálcool, destacando suas fases de implantação, amadurecimento e estagnação.
- Detalhar o processo de desregulamentação passado pelo setor alcooleiro a partir da década de 1990, destacando suas causas e consequências;
- Apresentar as principais características do setor no contexto de pós-desregulamentação.

## **1.4 – Metodologia**

O estudo busca descrever como as mudanças na forma de como o Estado brasileiro conduz as políticas públicas interferiu no setor alcooleiro. Para tanto é necessário retomar ao surgimento do setor no Brasil, o que nos remete a década de 1930 e, mais ativamente, a de 1970 quando há a criação do Proálcool. Programa este criado e desenvolvido pela figura do Estado, agente presente por quase todo o século XX na condução da atividade produtiva.

Para expor as políticas públicas do setor em destaque, uma breve revisão histórica da participação econômica do estado no país e sua contextualização, no que se refere em principalmente as décadas de 70, 80 e 90, faz-se necessária. Portanto o método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa será o histórico descritivo.

Com um conhecimento geral sobre os mecanismos históricos das políticas do setor alcooleiro e da participação do estado no desenvolvimento econômico, o estudo buscará apontar quais as principais mudanças que o novo contexto de pós-desregulamentação provocou no setor como um todo. Estas transformações são recentes e para esta segunda parte será necessário utilizar o método exploratório.

Como as mudanças no papel do Estado ao longo do século XX é o referencial teórico deste estudo, as fontes de pesquisa utilizadas para seu desenvolvimento foram obras que destacavam o papel do Estado no desenvolvimento do setor produtivo brasileiro e as mudanças a partir do final da década de 1980.

O Proálcool, por se tratar de um tema bastante explorado durante o período de sua criação e estagnação, o levantamento bibliográfico destinado a desenvolver os capítulos de formação do setor alcooleiro foi baseado em livros escritos no período da década de 1980, período este em que o programa atingiu seu auge e declínio.

Para a análise das mudanças recentes na forma de como o Estado participa das atividades do setor, foram realizados levantamentos em dissertações que questionam e descrevem essas mudanças, bem como periódicos divulgados em sites oficiais de entidades representativas do setor ou ligadas a ele, como é o caso da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (ÚNICA), da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (Sindicom).

Outras informações e dados foram coletadas nos sites de órgão oficiais como, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), Ministério de Minas e Energia (MME), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além da consulta a outros periódicos de ampla divulgação nacional como é o caso da revista Exame, por exemplo.

## **1.5 - Estrutura do Trabalho**

A monografia sugerida neste projeto tem como objetivo principal detalhar quais as transformações das políticas públicas do setor alcooleiro. Por isso, o trabalho será estruturado conforme descrito abaixo:

O primeiro capítulo conterá o problema de pesquisa, o qual já apresentará a justificativa do estudo, os objetivos gerais e os objetivos específicos deste trabalho. A metodologia utilizada para a apresentação do conteúdo também será parte integrante deste capítulo.

Para o segundo capítulo está reservada a revisão teórica, que neste caso específico tratará sobre o papel do Estado na economia e o surgimento do setor alcooleiro no Brasil.

O terceiro será referente ao detalhamento da criação do proálcool, com suas fases de implantação, maturação e estagnação, e do processo de desregulamentação do setor iniciado em fins da década de 1980. Seguido pelo quarto capítulo, que conterá o contexto geral em que ficou inserido o do setor após o processo de desregulamentação. e o outro a uma síntese das características gerais do mercado alcooleiro.

O quinto, refere-se a conclusão deste estudo e, por isso terá sua construção baseada nos fundamentos explicitados no marco teórico, no capítulo 3 e 4 desta monografia. Com toda a abordagem histórica e as devidas comparações relacionadas entre as mudanças políticas públicas e seus resultados, no mercado como um todo, poderão ser feitas as considerações finais e recomendações desta monografia.



## **2 – A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E O SETOR ALCOOLEIRO NO BRASIL**

### **2.1 – Introdução**

O surgimento do setor alcooleiro brasileiro data do início dos anos 1930, com posição mais relevante no final da década de 1970 e início dos anos 1980. Sua história está intimamente ligada ao processo de intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, uma vez que, foi o Estado o principal agente envolvido na criação e consolidação do setor no país.

Portanto, antes de apresentar os pontos fundamentais da ação estatal que levaram a criação do setor alcooleiro no Brasil será apresentada, primeiramente, uma breve seção sobre o processo de intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, ao longo do século XX.

### **2.2 – O processo de intervenção do Estado brasileiro na economia**

Até a década de 1930, a intervenção do Estado na economia era mínima. O pensamento econômico que liderava as economias, de maneira geral no mundo e no Brasil, tinha como pedra basilar o *laissez faire, laissez passer*, cuja tradução direta significa “deixar fazer, deixar passar”, ordem do liberalismo econômico que impunha a abstenção estatal na ingerência da atividade econômica (COSTA; 2003).

Porém, os efeitos da crise de 1929, iniciada nos Estados Unidos e alastrada pelas diversas economias do mundo, tornaram necessário mudar a atuação do Estado na economia no sentido de protegê-las dos efeitos perversos da depressão que se colocara. Esse período marcou o fim a visão ideológica da mão invisível de Smith colocando em seu lugar a mão do Estado que, passou a assumir a responsabilidade pela condução da atividade econômica durante praticamente todo resto de século XX (COSTA; 2003).

No período da crise de 1929, a principal atividade econômica do país era a agricultura, com ênfase na produção de produtos primários destinados a exportação, e desenvolvimento industrial era, ainda, bastante incipiente o que fazia do Brasil um importador de manufaturas industrializadas.

Com as dificuldades e as entraves as transações comerciais com o exterior colocadas pela depressão de 1930, o Estado brasileiro passou a adotar providências a fim de reverter a situação. Para manter a estabilidade econômica atuou adotando tarifas de importação com o intuito de proteger a pequena indústria local, estabeleceu esquemas de preços mínimos e controle da produção dos principais produtos da pauta de exportação do país, garantindo a expansão da atividade agrícola e ampliou seus instrumentos regulatórios. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

O desafio de enfrentar a crise provocou uma importante e visível mudança no comportamento e pensamento dos governos brasileiro. A dependência das importações de bens manufaturados e a dificuldade para obtê-los converteu-se crescentemente em uma preocupação para as autoridades, que reconheceram que, para atenuar a vulnerabilidade externa havia a necessidade de uma diversificação industrial do país. Assim, a industrialização para substituir as importações tornou-se uma prioridade para o Estado que passou a estimulá-la em território nacional. (GIAMBIAGI, ALEM; 2000)

O processo de industrialização brasileiro, a partir de então, deu-se através do modelo de substituição de importações e, foi marcado, fundamentalmente, pela proteção ao mercado local e pela forte participação estatal em seu desenvolvimento. Ao longo das décadas seguintes o Estado foi ampliando seu arcabouço interventivo, assumindo para si o direito de intervir no domínio econômico e monopolizar determinadas indústrias ou atividades, caracterizando a formação de um setor produtivo estatal. Construiu-se, neste período, a figura marcante do Estado intervencionista. (GIAMBIAGI, ALEM; 2000)

A preocupação com a garantia do processo de industrialização se tornou mais evidente a partir da década de 1950, quando houve a consolidação do pensamento desenvolvimentista no Brasil. A ideologia econômica que se consolidava partia do reconhecimento de que a superação do subdesenvolvimento econômico somente seria alcançada via desenvolvimento industrial e que, espontaneamente, o país não conseguiria se industrializar. Portanto, para a superação das deficiências estruturais da economia era

necessário intensificar o modelo de desenvolvimento industrial via substituição das importações, com forte participação do Estado como planejador. (NASCIMENTO; 2003)

Assim, ainda nesta mesma década, e seguindo a linha de pensamento do desenvolvimentismo, foi desenvolvido o Plano de Metas. Segundo Giambiagi (2000, p. 91), este plano foi “o primeiro grande esforço de planejamento pró-industrialização do país”. Nele priorizava-se a construção de toda a infra-estrutura necessária para o aprofundamento da estrutura industrial brasileira.

Este plano previa a participação do capital privado nacional e internacional e do capital estatal. Para sua implantação o Estado não apenas assumiu o papel de planejador do processo de industrialização, mas também o de investidor. Atuou diretamente em alguns setores da economia que, naquele momento, eram considerados de extrema importância para a consolidação do modelo proposto e, por diversos motivos o setor privado não estava disposto a investir. (NASCIMENTO; 2003) Foi o caso, por exemplo, do investimento em infra-estrutura básica como energia, telecomunicações e transportes, e em algumas atividades industriais como siderurgia e refino de petróleo. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

Ao longo das décadas seguintes, o Estado brasileiro prosseguiu ampliando significativamente sua intervenção na economia formando de um setor produtivo estatal através da criação das grandes empresas estatais brasileiras. Participou diretamente em diversas atividades econômicas, transformando-se num agente produtivo econômico ativo. Atuou aonde o setor privado se mostrou incapaz de expandir, conforme as exigências do plano de acelerar a industrialização do país ou, em setores em que o privado mostrou desinteresse pela necessidade devido a vultosos recursos, baixo retorno e longos prazos de maturação de determinados investimentos.

A estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos brasileiros mostrou seus principais resultados no final da década de 1960 até os três primeiros anos da década de 1970 – fase em que o Brasil passou por um período de crescimento econômico sustentado e acelerado, em média cerca de 7% a.a. Segundo Nascimento (2003), foram as atividades dos setores públicos e das indústrias de bens de consumo duráveis (representadas em grande parte pelas multinacionais) os principais responsáveis pelo desenvolvimento ocorrido no período.

Porem, em 1973, o aumento desenfreado dos preços do petróleo no mercado internacional – evento denominado “primeiro choque do petróleo” - interrompeu um longo

período de crescimento verificados não só na economia brasileira, mas também em praticamente toda a economia mundial.

A crise do petróleo colocou nas mãos das autoridades brasileiras um dilema: o Brasil deveria frear o ritmo de crescimento atividade econômica se ajustando ao novo cenário de recessão internacional, ou deveria buscar financiamento externo manter a trajetória de crescimento que vinha alcançando. Diferentemente da maioria dos países desenvolvidos, a opção brasileira foi a de apostar no crescimento, mesmo que para isso fosse necessária a absorção de empréstimos externo. (NASCIMENTO, 2003)

Portanto, o governo brasileiro lançou um ousado programa de investimentos estatais, o que garantiu a continuidade das elevadas taxas de crescimento do PIB ate o final da década de 1970. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), como foi chamado, foi lançado em 1974. Seu bloco de investimentos industriais era direcionado a finalizar o processo de substituição das importações no país atingindo assim a auto-suficiência na produção de matérias primas e insumos industriais. Além disso, os investimentos do II PND destinavam-se a manter e ampliar a atuação estatal nas áreas de infra-estrutura econômica e de serviços públicos, no desenvolvimento social e nos setores previamente transformados por lei em monopólios estatais. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

Segundo Giambiagi & Alem (2000, p. 93) “o II PND representou o auge da intervenção publica através das empresas estatais”. Observação que também foi enfatizada por Nascimento (2003) quando afirma que entre 1966 e 1977 foram criadas 219 empresas estatais nas mais diversas áreas. Isso significa a intensificação da intervenção direta do estado na economia no período.

Porém, a importância que as empresas estatais adquiriram durante o II PND vai além da ampliação da intervenção direta estatal, mas refere-se a fato de que neste período elas se constituíram um importante instrumento de política econômica para o Estado. As empresas estatais, ao longo da década de 1970, foram utilizadas para a manutenção da estratégia de “crescimento com endividamento” adotado pelo governo. Isso aconteceu porque com o acesso ao credito restringido, as empresas estatais foram induzidas a captação de empréstimos externo e, conseqüentemente, ao aumento do seu passivo. Além disso, com objetivos de conter a inflação, as tarifas públicas passaram a ser reajustadas abaixo da inflação, resultando na

deterioração da receita tributária destas empresas – período que se constituiu o início da crise do setor produtivo estatal. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

No final da década de 1970, uma vez completado o processo de substituição das importações, o país deu os primeiros sinais de esgotamento do modelo de crescimento baseados na ação do Estado. A nova fase da economia brasileira foi marcada pelo endividamento interno e externo do Estado, o que resultou na perda contínua da sua capacidade de encabeçar o desenvolvimento econômico. A aceleração inflacionária e o desequilíbrio orçamentário do setor público, além do segundo choque dos preços do petróleo, no final de 1979, passaram a ser os principais problemas a serem enfrentado pela política macroeconômica do período. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

As distorções verificadas na economia “inauguraram um longo período de estagnação da economia brasileira, que, com raras e curtas interrupções, se estendeu até meados da década de 1990, caracterizando os anos 80 como uma 'década perdida'.” (HERMANN, 2005, p. 94).

Ao longo da década de 1980 os governos brasileiros implantaram diversas políticas com o objetivo de retomar o crescimento econômico e o controle da inflação através de planos de estabilização. Porém, a maioria destes planos não conseguiram atingir as expectativas esperadas e, alguns, acabaram até mesmo acentuando os problemas da economia brasileira. O fracasso de uma década de tentativas de estabilização gerou um clima de instabilidade e desconfiança da população quanto a capacidade do Estado retomar a dinâmica da economia. (NASCIMENTO, 2003)

Assim, o modelo de forte intervenção estatal, adotado até então, passou a sofrer vigorosos questionamentos pela sociedade e estudiosos do período. Havia o reconhecimento da necessidade de o país adotar um novo estilo de desenvolvimento. As discussões acerca deste assunto indicavam o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na intensa presença do Estado e apontavam na direção da liberalização da economia, com um Estado mais moderno e menos produtivo. (COSTA, 2003)

A interrupção do crescimento da economia e aprofundamento da crise fiscal do estado davam claros sinais do fim da possibilidade de manutenção do modelo desenvolvimentista. Assim, a reforma do Estado passou a ser um instrumento indispensável para devolver a estabilização ao país. A década de 1990 iniciou-se com o desafio de proceder

a reestruturação do Estado, processo que, segundo Nascimento (2003), foi marcado por três pontos básicos:

- ♣ o controle inflacionário como condição para a retomada do crescimento econômico;
- ♣ a reestruturação do setor público que envolveu o saneamento fiscal e os processos de privatização das empresas estatais;
- ♣ e a abertura econômica como meio de modernizar a indústria nacional e inseri-la no mercado internacional.

O processo de abertura econômica foi iniciado nos primeiros anos da década de 1990, porém, a efetiva reestruturação do Estado e controle da inflação somente foram alcançados a partir de 1994, com a implantação do Plano Real.

Com a adoção das medidas contempladas no Plano Real, o país alcançou com devido sucesso a estabilização da economia, tirando a inflação da casa dos dois dígitos percentual mensais para a casa de um dígito percentual ao ano. Atraiu o investimento direto externo e ampliou o grau de abertura da economia, abandonando por completo a estratégia protecionista do modelo de substituição de importações. (NASCIMENTO; 2003) Quanto à reforma do Estado, esta ficou a cargo do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, um plano diretor formulado pelo então Ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. (MARE; 1995)

Este plano apresentava as diretrizes para a reforma e a reconstrução da administração pública no Brasil, e tinha como objetivo principal superar as formas de intervenção econômica do Estado através de uma profunda mudança na relação Estado e economia. Para tanto, o plano propunha transferir para o setor privado a tarefa da produção que o Estado havia acarretado para si até então. Assim, o Estado deixaria de “ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”(MARE; 1995, p. 12). A transferência de atividades para o setor privado, tratada pelo plano, foi o que justificou os processos de privatização das empresas estatais ao longo da década de 1990.

O programa de privatizações adotado refletiu não só, o novo modelo de desenvolvimento que estava se colocando no país, mas também contribuiu para a melhora da situação das finanças públicas. Uma vez iniciado o processo de privatizações, o saneamento

do setor público ficou por conta do ajuste fiscal, via contenção de gastos, em todos os níveis da esfera governamental.

Faz importante enfatizar que a reestruturação do papel do Estado, ao delegar ao empresário privado seu antigo papel produtivo, através das privatizações, não significa que ele tenha perdido seu poder de intervenção, pelo contrário, ele o reafirma através da ação das agências reguladoras. Instituições constituídas pelo poder público que, como o próprio nome indica, são responsáveis por regulamentar cada atividade econômica específica e aplicar as normas e os critérios que ordenam cada uma destas atividades garantindo o bom funcionamento do mercado e a produção/prestação do produto/serviço. (GIAMBIAGI, ALÉM; 2000)

Portanto, fica claro que o Estado deixou de ser o responsável direto pela produção ou prestação de determinado produto/serviço e adquiriu a função de zelar que as regras estabelecidas para a produção/prestação daquele setor sejam cumpridas, garantindo, assim, a qualidade e o preço produto/serviço oferecidos. Trata-se, então, de um novo modelo interventivo, muito mais dissociado da ação produtora e mais relacionado com a normalização e a regulação da atividade produtiva.

Nesta nova perspectiva, o desafio colocado ao Estado, ao longo da década de 1990, foi o de restringir sua ingerência direta no domínio econômico. Buscou-se o fortalecimento de suas funções reguladoras e coordenadoras, “capacitando-o para uma atuação mais seletiva e, portanto mais eficaz”. (NASCIMENTO, 2003, p.200)

O Estado concentrou esforços em, na forma da lei e na qualidade de agente normativo e regulador, corrigir as distorções do livre mercado não agindo contra ele, mas, em harmonia, suprimindo-lhe suas deficiências, sem lhe tolher suas condições de funcionamento. Assim, possibilitou-se uma economia de mercado menos atrelada a mecanismos de rígida intervenção, fundamentado na livre iniciativa e na livre concorrência. (COSTA; 2003)

Os anos 2000 iniciaram com boa parte do processo de reforma do Estado realizado. Apesar de pressões por maiores gastos do Estado, este tem resistido aos apelos e persistido na realização do controle fiscal, na intensificação da abertura econômica e na não intervenção direta na atividade produtiva. Ainda persistem resistências quanto ao novo modelo de intervenção do Estado, pressões por parte da sociedade e até mesmo por alguns membros do governo que defendem sua volta para o total controle da atividade econômica. Mas, porém,

este processo de mudança da figura do Estado, no período recente, não tem demonstrado sinais de retrocesso, pelo contrário, a ação estatal tem sido cada vez mais na direção da regularização do que na execução.

### **2.3 – O Estado e o Setor Alcooleiro**

A intervenção do Estado no setor alcooleiro tem suas raízes na década de 1930. O início desta década é tido como um marco na história econômica do Brasil, em função da crise do mercado, decorrente Grande Depressão de 1930, que pôs fim a visão de Estado mínimo imperante até então. É neste período que o Estado começa a desempenhar um papel estratégico na promoção e coordenação do desenvolvimento da economia, promovendo o setor produtivo de suas necessidades, alavancando o desenvolvimento econômico e corrigindo as distorções do mercado.

Ao longo da década de 1930 até o final dos anos 70, o Brasil vivenciou uma fase de forte intervenção do Estado na atividade produtiva, protegendo e estimulando o crescimento de diferentes setores, corrigindo possíveis falhas do mercado, realizando a mediação dos conflitos sociais, ofertando de bens e serviços básicos, e assumindo funções assistenciais e distributivas. (BRUM, 1997) O Estado atuava onde faltavam recursos e meios para o investimento privado e na oferta de infra-estrutura necessária para o desenvolvimento do setor industrial.

O histórico do mecanismo interventivo estatal no setor alcooleiro está relacionado com a história do setor energético e com o e com o esforço do Estado brasileiro em desenvolver setor industrial no país. Portanto, a análise dos atos interventivos no setor alcooleiro, será realizada a partir do exame de estudos, documentos e programas de desenvolvimento realizados pelo Estado brasileiro ou encomendados pelo mesmo que, de alguma maneira, influenciaram no desenvolvimento do setor ou assim tinham intenção.

Para uma melhor apresentação, o estudo da ingerência estatal no setor alcooleiro será apresentado separado por períodos de tempo, conforme cronologia adotada por Calabi et al (1983). Serão quatro grandes períodos, do ano de 1930 a 1945, de 1945 a 1964, 1964 a 1974 e 1974 aos dias atuais.



Os estudos, documentos e planos de desenvolvimentos apresentados serão analisados sob a ótica do setor energético, com foco nos combustíveis líquidos<sup>1</sup>, do qual faz parte o setor alcooleiro, assunto desta monografia.

### ***2.2.1 – De 1930 a 1945***

A partir da década de 1930, a recessão internacional pós crise de 1929 e o desafio de enfrentar dificuldades provocadas por ela levaram a uma importante e visível mudança no modo com o Estado atuava perante a economia do país. Abandonando a antiga prática de mínima ingerência estatal, o Estado passou a construir uma história de maciça presença no desenvolvimento econômico do país.

A dependência das importações de bens manufaturados e insumos básicos e a dificuldade para obtê-los, diante de crises, converteu-se crescentemente em preocupação para as autoridades brasileiras que, reconheceram a necessidade de ampliação e diversificação industrial do país. Assim, a industrialização para substituir as importações tornou-se uma prioridade para o Estado que passou a estimulá-la em território nacional. (GIAMBIAGI, ALEM; 2000)

A nova visão do Estado era caracterizada pelo cunho nacionalista no qual o interesse maior era o de proporcionar o desenvolvimento econômico do país calcado na industrialização. Assim, “os problemas do desenvolvimento eram identificados com os problemas da indústria e estes, em especial, com os de infra-estrutura de energia e transportes”. (CALABI et al, 1983, p. 97).

Portanto, para alcançar o desenvolvimento industrial no país, era preciso superar as limitações infra-estruturais que criavam barreiras ao seu desenvolvimento. Essa necessidade de superação caracterizou a postura econômica adotada no período. O Estado esforçou-se no sentido de resolver estes problemas, que, em sua maioria, relacionavam-se a deficiências infra-estruturais de energia, transportes e comunicações que passaram a figurar na maioria dos atos políticos do Estado nos anos que se sucederam. (CALABI et al, 1983)

---

<sup>1</sup> Combustíveis líquidos inclui: álcool, gasolina, óleo diesel e óleo combustível

Segundo CALABI et al (1983), a primeira vez, no século XX, que o problema das fontes de energia foi abordado como preocupação pela ausência de política energética no país foi em 1928 num livro chamado *Problemas de Governo* escrito por Pandiá Calógeras, que durante os anos de 1914 e 1926 ocupou sucessivamente os Ministérios da Agricultura, da Fazenda e da Guerra no Brasil.

Até a década de 1930, de uma maneira geral, as fontes energéticas do país concentravam-se na geração de energia elétrica pelo setor hidráulico e carbonífero, e a produção de combustíveis líquidos era responsabilidade do setor petrolífero. Calógeras, em seu livro, aborda o problema das fontes de energia de maneira a, conforme as facilidades geográficas e culturais do país, propor alternativas e meios expandir a geração de energia elétrica e diminuir a dependência externa de combustíveis líquidos. (CALABI et al, 1983)

Para tanto, as propostas de Calógeras, em seu livro *Problemas de Governo* (1928), não ficaram concentradas nas tradicionais fontes de energia do país. Quanto aos combustíveis líquidos, ele propôs a produção do álcool como uma solução mais viável e racional para fazer frente ao uso do petróleo. Para justificar este argumento, o autor apontou que o Brasil precisava desenvolver sua força motora sobre um combustível que produzido internamente. E que, o país apresentava condições técnicas e disponibilidade de matéria-prima para a produção do álcool, ao contrário da gasolina cuja produção nacional era cara e dificultosa. Isso porque, em meados de 1920, o Brasil produzia pouquíssimo de todo o petróleo consumido internamente e dependia constantemente da capacidade de importá-lo. (CALABI et al, 1983)

O álcool, como força motora, também foi assunto da política protecionista adotada diante dos efeitos da crise no comércio internacional, causada pela Depressão de 1930, que atingiu não somente o café, principal produto de exportação brasileiro, mas também o açúcar. O governo, num esforço de proteger não apenas o setor cafeeiro, mas também o setor açucareiro dos efeitos da crise, desenvolveu e implantou medidas para resolver o excesso de produção em ambos os setores que não conseguiram atingir o setor externo no período da crise. (CALABI et al, 1983)

Em fevereiro de 1931, através do decreto nº 19.717, o governo estabeleceu obrigatoriedade de mistura de álcool etílico anidro, na proporção de 5%, a toda gasolina importada consumida pelo país. (SILVA SANTOS et al, 2002)

A política adotada pelo Estado tinha como objetivo criar outro subproduto da cana-de-açúcar, além do açúcar, e dessa forma garantir demanda para o excesso de cana. Para isto, o governo estimulou o uso carburante<sup>2</sup> do álcool através do decreto nº 19.717, de fevereiro de 1931, pelo qual estabeleceu obrigatoriedade da mistura de 10% do mesmo a toda gasolina importada. Para regular e coordenar a produção e os preços do açúcar e do novo produto, além de incrementar a indústria dos subprodutos da cana, o governo criou o Instituto do Açúcar e do Alcool no ano de 1933. O instituto ficou encarregado, também, de coordenar a instalação de destilarias para a fabricação do álcool em que seria transformado o excesso das safras de cana-de-açúcar não destinado a produção do açúcar. (CALABI et al, 1983).

A relação entre álcool e açúcar pode ser explicada pela semelhança produtiva de ambos os produtos. Tanto o açúcar como o álcool são subprodutos de um mesmo insumo, a cana-de-açúcar e, de maneira geral, seus processos de produção são semelhantes, diferenciando-se na fase final, na qual se pode optar pela produção de açúcar ou pela produção de álcool.

A proteção oferecida ao setor açucareiro atingiu, por conseqüência, o setor alcooleiro. Embora, desde o início do século XX, já se verificasse a produção de álcool no Brasil, esta era bastante incipiente, descontinuada e pouco planejada. Em sua maioria era produzida de forma artesanal e destinada a atender a indústria de bebidas. (COSTA, 2003) Portanto, a medida que o governo obrigou o uso do álcool proporcionou, efetivamente a, o reconhecimento de setor alcooleiro para fins carburantes, o que marca sua “criação”.

As medidas resultaram, conseqüentemente, na criação de uma indústria carburante nacional, além de beneficiar a lavoura de cana-de-açúcar com a absorção do excedente produzido e também diminuir a importação de gasolina e conseqüente saída de divisas do país. Segundo CALABI et al (1983), no entanto, essas medidas de proteção ao setor açucareiro, com relação ao setor alcooleiro, tinham, mais interesse em salvar os produtores de cana-de-açúcar do que criar uma solução alternativa de combustível líquido para o país. Por este motivo, nos anos seguintes quase inexistiram políticas de estímulo à produção do mesmo.

---

<sup>2</sup> Quando se utiliza o termo “carburante”, se está referindo a algo que produza carburação, ou seja, que possa ser utilizado como combustível para motores de explosão como é o caso dos motores movidos a gasolina. No caso do álcool a ser misturado à gasolina – o álcool anidro -, não se trata propriamente de um carburante, mas uma substância que será misturado a um, neste caso a gasolina. Diferentemente, no caso do álcool hidratado, que foi criado para substituir a gasolina, possui funções carburantes e, portanto, se trata de um carburante, ou seja, um combustível.

Além disso, com a intensa urbanização dos grandes centros, a industrialização e o aumento constante do tráfego rodoviário, somente a mistura de álcool à gasolina não se mostrava capaz de frear o aumento de demanda por gasolina já que, se tratava apenas de um aditivo e não um substituto da gasolina. Portanto, era necessário adotar medidas de expansão da exploração de petróleo em território nacional para, então, abastecer a demanda sem precisar aumentar sua importação - esse foi o foco dos governos que se seguiram.

### **2.2.2 – De 1945 a 1964**

Segundo Baer (2002), na década de 1940, a realização de análises sistemáticas e avaliações da estrutura econômica brasileira, com o objetivo de influenciar o rumo do desenvolvimento do país, tornaram-se frequente, o que não era comum antes da crise econômica em 1930. Estes estudos e análises, de modo geral, visavam oferecer recomendações de políticas que lidassem com o Balanço de Pagamentos, a forte dependência da atividade produtiva na exportação de uma ou duas lavouras e meios de diversificar a estrutura econômica brasileira.

Um importante trabalho de pesquisa, neste período, foi realizado pela *Missão Cooke*, que visitou o país em 1942 e 1943, mas seu relatório só se tornou público no fim da década. Patrocinada pelos governos brasileiro e americano, essa missão era formada por um grupo de técnicos americanos, que tinham como objetivo principal determinar de que maneira o Brasil poderia colaborar com os esforços de guerra – o Brasil tinha uma postura favorável as tropas aliadas nesta ocasião da Segunda Guerra Mundial. (BAER, 2002)

A Missão Cooke reforçava a necessidade do país de criar todas as bases necessárias para se desenvolver de forma autônoma, resolver os gargalos que constituíam obstáculos ao crescimento industrial dada às necessidades de adaptação as restrições impostas ao comércio pelo conflito mundial. Porém o relatório da missão deixava claro que o governo deveria deixar a tarefa da industrialização a cargo do setor privado, e propunha que as principais mudanças que deveriam ser realizadas estavam na área de transporte, energia e recursos para o investimento, sejam eles nacionais ou internacionais. (BAER, 2002)

Quanto ao setor de energia, mais especificadamente ao setor de combustíveis líquidos, as recomendações da Missão Cooke eram de que o governo estimulasse a produção de álcool motor como substituto para combustíveis líquidos e desenvolvesse fontes próprias de abastecimento de petróleo, no intuito de diminuir sua dependência externa. (CALABI et al, 1983)

Um segundo relatório, realizado na década de 1940, foi resultado de um estudo produzido pela *Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos* – mais conhecida como *Missão Abbink*-, constituída em 1948. Seu trabalho, divulgado no final de 1949, tinha por objetivo “o estudo dos elementos estruturais e conjunturais vistos como obstáculos ao desenvolvimento do país e, como inspiração maior, o desejo de elaborar para a América Latina um plano do teor do Plano Marshall” (DRAIBE, 1985, p. 159)

O documento produzido pela Missão Abbink reforçava necessidade de solucionar os problemas referentes a transportes, combustível<sup>3</sup>, energia e alimentação para manter e levar adiante o processo de industrialização. Para tanto, a missão propunha uma série de medidas contracionista e, além disso, os investimentos em infra-estrutura deveriam ser realizados pela iniciativa privada, sempre reservando ao Estado papel regulador e coordenador da atividade produtiva. (DRAIBE, 1985)

O relatório reservava, ainda, um capítulo sobre Combustíveis e Energia. Nele o petróleo recebeu preocupação adicional, já que sua importação representava muito na balança comercial, e as alterações propostas pelo relatório visavam aumentar a produção do país e a expansão da infra-estrutura de transportes, o que demandava maior quantidade do que a tradicionalmente importada. Porém, mesmo diante das dificuldades, as expectativas de existência de grande quantidade do produto em solo nacional eram promissoras, e a proposta do estudo é que fossem intensificadas as pesquisas sobre a disponibilidade de petróleo em cooperação com o capital estrangeiro. (CALABI et al, 1983)

Mas a Missão Abbink tomou o cuidado de propor uma alternativa para o setor de combustíveis líquidos, caso o as expectativas quanto ao petróleo em solo brasileiro não se confirmassem. Neste caso, o país deveria se esforçar em encontrar outras fontes e formas de para suprir suas necessidades carburantes, como o desenvolvimento do álcool-motor. (CALABI et al, 1983)

---

<sup>3</sup> inclui combustíveis fósseis e combustíveis de origem recente

Um outro estudo, este realizado já na década de 1950, foi o da *Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico*. Seu trabalho, no período de 1951 a 1953, constituiu uma tentativa de planejamento ambiciosa e completa, e preocupou-se em, através de completos levantamentos da economia do país, formular projetos de investimentos específicos na área de infra-estrutura. Dentre muitos, estavam projetos para modernizar as linhas férreas do país, os portos e a navegação costeira, além da expansão da capacidade de produção de energia instalada. (BAER, 2002)

Embora o plano proposto pela comissão conjunta nunca tenha sido formalmente adotado, devido ao fracasso das políticas de estabilização – vista pelo governo como precedente para a realização dos investimentos – e em função da retração da disposição da ajuda financeira internacional que esperavam para financiá-los, ele terminou por gerar alguns efeitos benéficos, pois ajudou não só identificar setores problemáticos, que futuramente poderia se tornar em áreas de estrangulamento na infra-estrutura do país, bem como também a estabelecer planos para que esses problemas pudessem ser superados. (BAER, 2002)

O que o trabalho da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos apresentava em comum com o realizado pela Missão Abbink, no que diz respeito ao setor energético, era a sugestão de estímulo a presença do capital privado nacional e estrangeiro no setor, com participação regulatória e supervisora do Estado neste processo. Porém, diferentemente da Missão Abbink, aceitava a participação do Estado como produtor, quando a iniciativa privada demonstrasse desinteresse pelo projeto e ele fosse de real necessidade para o desenvolvimento econômico do país, foi o que aconteceu na maioria dos casos dos investimentos energéticos no Brasil, que tiveram grande participação estatal. (CALABI et al, 1983)

Diante desses estudos, ficou claro para o governo que a continuidade do processo de industrialização estava condicionada, entre outras variáveis, a infra-estrutura de energia e, por isso, alcançar o desenvolvimento econômico do país, questões sobre infra-estrutura energética deveriam estar sempre presente nas políticas públicas dos governos que se sucederam.

Assim, o tema “infra-estrutura energética” constou nos planos de desenvolvimento que o Estado desenvolveu com o intuito de industrializar a economia do país. Estes planos foram a base do planejamento estatal e tinham no desenvolvimento industrial, via substituição das importações, o meio de alcançar o desenvolvimento econômico do país..

O primeiro plano de desenvolvimento desenvolvido no país foi proposto no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). O *Plano Salte*, como foi chamado, segundo Baer (2002), consistia em um programa de gastos públicos nos campos de saúde, alimentação, transporte e energia, que previa dotação orçamentária para cinco anos. Ele previa, entre outros a modernização do sistema de transporte e aumento do potencial energético do país.

No que diz respeito ao aumento do potencial energético, o intuito do plano era “equilibrar a 'balança energética nacional', com o aproveitamento mais intensivo das fontes nacionais de energia, para que no futuro, se aliviasse o Balanço de Pagamentos.” (DRAIBE, 1985, p. 151) Da dotação orçamentária que o plano previa para o setor energético, aproximadamente 48% destinava-se a investimentos no setor petrolífero, e o restante destinado a ampliação das termoeletricas e hidrelétricas. Este plano ignorou exploração de combustíveis alternativos nacionais, como o álcool. (DRAIBE, 1985)

O plano não durou mais que um ano e foi encerrado em 1951 devido a problemas de implementação e principalmente devido as dificuldades financeiras. Sua interrupção foi resultado de estimativas de receita e possibilidades de empréstimos excessivamente otimistas. (BAER, 2002)

Apesar de não ter obtido muito sucesso, já que foi interrompido, o plano foi importante para o setor energético porque salientou e reforçou “a idéia de existência de uma 'demanda reprimida' de transportes e de energia, que precisaria ser vencida rapidamente, de modo a privilegiar os investimentos estatais nesses setores.” (CALABI et al, 1983, p. 103)

Na década de 1950, sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) *Plano de Metas* foi o plano de desenvolvimento adotado. Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 171) este plano “constituiu mais completo e coerente conjunto de investimento até então planejados na economia brasileira”. Consistia num conjunto de metas quantitativas prioritárias, nas áreas de energia, transporte, fornecimento de alimentos, indústrias de base e educação, além da construção da nova capital do país – Brasília, setores, que segundo o presidente Juscelino eram essenciais para o desenvolvimento do país, calcado no crescimento econômico e na aceleração industrialização. (BRUM, 1997)

Os setores de energia e transporte formam as principais áreas de investimento, que abarcaram 71,3% do total de recursos destinados ao plano, e cujas realizações ficaram a cargo do setor público. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990) Destes dois setores, o de energia

foi o que recebeu maior aporte de recursos, 43,4% do total de investimento do plano, porém as principais metas preservavam os padrões de fontes de energia já estabelecidos no país, a novidade era a instalação de uma central atômica que não foi comprida pelo plano. (BRUM, 1997) Quanto a questão dos combustíveis líquidos, o plano preservou a expansão da extração e refino do petróleo como opção carburante do Brasil e questões relativas as fontes alternativas não foram tratadas. (CALABI et al, 1983)

No governo seguinte, durante a presidência de João Goulart, foi formulado um novo plano de governo, o *Plano Trienal*. Este plano propunha medidas de caráter recessivas que pretendiam lidar com os desequilíbrios da economia no período como, por exemplo, a inflação, e assim promover o crescimento econômico do país.

Sobre o setor de energia, mais especificamente sobre os combustíveis carburantes, o plano não propunha mudanças fundamentais. Reforçava a necessidade de aumento da produção de petróleo e tinha como objetivo alcançar praticamente a auto-suficiência em seu refino. Não havia referência à produção de combustíveis carburantes alternativos, como é o caso do álcool. (CALABI et al, 1983).

### **2.2.3 – De 1964 a 1974**

No período compreendido entre 1964 a 1974, o Estado brasileiro, sob o comando de governos ditatoriais militares, desenvolveu três importantes planos de desenvolvimento. Seguindo a mesma lógica dos planos anteriores quanto ao setor energético, estes planos também buscavam, uma vez diagnosticados as carências da economia, projetar as necessidades energéticas e os meios de alcançá-las para atingir os objetivos de cada plano. (CALABI et al; 1983).

O primeiro plano deste período foi o *Programa de Ação Econômica do Governo* (PAEG), lançado em novembro de 1964, durante o governo de Castelo Branco. Entre suas indicações estavam medidas de estabilização da econômica e de investimentos em infraestrutura, os quais foram baseados em estudos setoriais, no sistema de transportes, na infraestrutura urbana e energética e nas indústrias pesadas.



Os estudos setoriais, realizados pelos ministérios do governo, resultaram no diagnóstico geral das condições e necessidades infra-estruturais do país. Quanto ao setor energético, uma vez definidas as necessidades, o programa cuidou de definir os meios para alcançá-las a fim de atingir a capacidade de produção necessária. Como a maior parte do setor era dominada pelas empresas estatais, a preocupação do governo era, segundo Calabi et al (1983), a de criar condições para a rentabilidade do capital investido, com garantia de uma justa remuneração do investimento, ou seja, a preocupação do governo era a de estabelecer nas empresas estatais padrões de gerência similares as empresas privadas, que priorizassem a eficiência e a produtividade do investimento, embora as tarifas cobradas pelo serviço continuassem a ser fixadas pelo Estado.

O padrão de combustíveis líquidos proposto pelo PAEG não apresentava mudanças quanto ao já estabelecido no país, continuava focado no petróleo como base e repetia a necessidade de expandir sua oferta interna, como o proposto em programas anteriores. (CALABI et al, 1983)

O plano seguinte, *Plano Estratégico de Desenvolvimento* (PED), desenvolvido pela equipe econômica do então presidente Costa e Silva, no que tange a análise do setor de energia, seguiu praticamente os mesmos princípios do PAEG. Visando atender a uma demanda reprimida, deu ênfase a realização de um programa que visasse o levantamento e a avaliação dos recursos do país para seu aproveitamento racional, em que o petróleo e a energia elétrica (fontes hidráulicas) continuavam constituindo a base do modelo energético do país. (CALABI et al, 1983)

Da mesma maneira conforme já estava contemplado no PAEG, o PED reafirmava a necessidade das empresas estatais serem geridas conforme os padrões de gerência de uma empresa privada. As tarifas, apesar de serem controladas pelo Estado, deveriam incluir além do custo, uma provisão financeira para a remuneração do investimento, o que permitiria recursos para a expansão e autofinanciamento da empresa. (CALABI et al, 1983)

O plano continha uma política nacional do petróleo, no qual a Petrobrás era o instrumento oficial de execução dessa política. Por ele, o governo se comprometia em garantir recursos à empresa, através de apoio a créditos e a financiamentos, ou até mesmo pelo aumento do preço real dos seus derivados, quando fosse necessário. Ainda se tratando de carburantes líquidos, segundo Calabi et al (1983), a utilização de álcool como carburante

chegou a ser referenciada no PED, porém foi uma menção pessimista no sentido de negar sua condição de sobrevivência futura diante das expectativas de descoberta de novos campos petróleo em território nacional. (CALABI et al, 1983)

O PED previa a concentração dos investimentos públicos na infra-estrutura, nos serviços de utilidade pública e nos setores de interesse nacional, como siderurgia e mineração, e defendia o desenvolvimento do setor privado e do livre mercado na economia. Porém, em contraste com o que previa, diminuir sua participação nos investimento global, o governo utilizou todos os recursos que podia para estimular o crescimento econômico. (LAGO, 1990)

A expansão da participação do estado na economia brasileira era encarada como necessária para superar a crise da década de 1960 e atingir um rápido desenvolvimento econômico. A proliferação de empresas estatais no período de 1967 até 1973 ocorreu nas áreas de serviços de utilidade pública e infra-estrutura, que o setor público já dominava, e, em outras áreas que o investidor nacional ou estrangeiro não apresentava interesse e o governo considerava essencial para dar continuidade ao processo de crescimento. No período do governo militar, o setor público dominava a geração e distribuição de energia, os setores de aço, da mineração e dos produtos petroquímicos. Financeiramente eram os bancos estatais que representavam um papel dominante no sistema financeiro brasileiro. (BAER, 2002)

O período que compreendeu os planos, PAEG e PED, a política econômica teve como um importante desafio resolver o problema da instabilidade econômica verificados desde o início da década de 1960, caracterizada pela estagnação e recessão com queda do crescimento do PIB e inflação ascendente. Via medidas recessivas, depois abrandadas, e com a continuidade do investimento público em projetos de infra-estrutura, o país alcançou a estabilização da economia, o controle inflacionário, promovendo um crescimento econômico bastante expressivo.

Com o sucesso do alcançado pelo PAEG e pelo PED quanto a estabilização e recuperação do ritmo de crescimento econômico, o governo considerava que o país estava pronto para avançar para uma nova etapa de expansão econômica, na qual a preocupação central seria acelerar o crescimento econômico via expansão industrial, especialmente a indústria de bens de consumo duráveis. Estas novas diretrizes da política econômica foram expressas no *I Plano Nacional de Desenvolvimento* (IPND). (BRUM, 1997)

O IPND, lançado em 1971, quase não contemplava investimentos na área energética, principalmente no que se referia ao uso racional dos recursos econômicos e a necessidade de aumentar sua oferta, conforme insistiam os dois planos anteriores. Com a euforia e a confiança produzida pela fase de expansão da economia, os problemas energéticos, principalmente os relacionados com o peso excessivo das importações do petróleo sobre balanço de pagamentos, não se demonstrava um problema eminente, uma vez que a expansão da economia permitia recursos sua aquisição no mercado internacional. (CALABI et al, 1983)

Porém, o extraordinário desempenho econômico do Brasil não conseguiu se sustentar por muito tempo. A partir de 1974 o PIB apresentou tendência declinante e a inflação iniciou uma retomada ascendente, que culminou em uma grande crise na década de 1980.

O fato que mudou o rumo do ritmo de crescimento no Brasil e no mundo foi o aumento inesperado dos preços do petróleo no final de 1973. A elevação dos preços foi tamanha que, em 1973 o preço médio do barril era US\$ 3,29 e em 1974 fechava US\$ 11,58, quase quatro vezes seu valor inicial, como pode ser verificado na Tabela 1. O choque do petróleo, como ficou conhecido, deteriorou o clima econômico mundial, e deu início a um período de recessão que se alongou até 1976. (HERMANN, 2005)

**Tabela 1: Preços de Petróleo para o Brasil – 1967-1984**

<b>Ano</b>	<b>Preço de petróleo no Mercado Internacional (US\$/barril)</b>	<b>% de petróleo consumido importado / total importações</b>
1967	1,80	58,9
1971	2,24	70,8
1972	2,48	75,6
1973	3,29	80,9
1974	11,58	79,8
1978	13,60	84,7
1979	30,03	85,7
1980	35,69	82,7
1981	34,28	80,6
1982	31,76	76,8
1983	28,77	76,8
1984	28,66	58,1

Fonte: HERMANN (2005)

O petróleo era o combustível básico que movimentava a economia mundial, principalmente as economias industrializadas ou em processo de industrialização, e sua crise acabou fragilizando todas as economias que não eram auto-suficientes em sua produção e dependiam da importação. O movimento imediato dos países desenvolvidos foi o de adotarem programas econômicos de contenção, ajustando suas economias à nova condição mundial. A saída encontrada por estes países foi a contração da atividade econômica, o que fez com que a farta liquidez internacional verificada nos períodos anteriores se retraísse, prejudicando os países em desenvolvimento, como era o caso brasileiro. Na Tabela 2 pode-se perceber crescente aumento do consumo aparente de petróleo na década de 1970 e a crescente quantidade de petróleo que precisava ser importado para fazer frente ao aumento de seu consumo. (BRUM, 1997)

**Tabela 2: Importação e consumo aparente de petróleo bruto no Brasil — 1970-87**

ANOS	PETRÓLEO BRUTO		
	Importação (1000 m³)	Consumo aparente (1000 m³)	Importação (US\$ 1000)
1970	18 220	27 675	243 273
1971	21 604	30 500	363 463
1972	26 460	34 986	487 115
1973	37 037	45 804	853 383
1974	37 752	47 333	2 902 043
1975	39 916	49 103	3 098 601
1976	46 246	55 442	3 783 860
1977	46 239	55 482	3 956 525
1978	51 614	60 919	4 460 596
1979	57 853	67 514	6 720 456
1980	50 277	60 772	9 772 670
1981	48 684	60 370	11 289 109
1982	45 867	59 692	10 263 608
1983	42 044	61 128	8 497 630
1984	37 190	64 029	7 327 355
1985	30 909	62 618	5 903 763
1986	34 345	67 545	3 320 654
1987	35 693	68 522	4 424 280

Fonte: IBGE, **Estatísticas do Século XX**. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) . Acesso em: 22 nov 2006

O impacto do choque do petróleo sobre as contas públicas brasileiras foi significativo. Até o final da década de 1970 o país importava cerca de 80% das suas necessidades de consumo, que vinha aumentando desde o período do Milagre. Segundo Hermann (2005), em 1967 o consumo aparente de petróleo era de 21 milhões de m<sup>3</sup> e em 1973 saltou para 46 milhões de m<sup>3</sup>, como pode ser verificado na Tabela 1. Com o aumento do consumo e a brusca elevação de seu preço, o resultado foi um déficit da ordem de 936,3 milhões de dólares no balanço de pagamentos em 1974. (BAER, 2002)

Segundo Baer (2002, p.109) “naquela época, o Brasil tinha duas opções para reagir ao choque do petróleo: poderia reduzir substancialmente o crescimento a fim de diminuir sua conta de importações não referente a petróleo, ou poderia optar por elevadas taxas contínuas de crescimento.” Diferentemente dos países desenvolvidos, a opção escolhida pelo país foi a segunda: finalizar o processo de substituição das importações atingindo assim a auto-suficiência na produção de matérias-primas e insumos industriais, garantindo seu fornecimento.

Naquele momento, a estrutura produtiva do país encontrava-se com a capacidade de produção ampliada e a possibilidade de frear seu ritmo de crescimento era considerada pelo Estado como um retrocesso que poderia prejudicar ainda mais as contas públicas – já que o investimento durante o “milagre” foi financiado com recursos públicos e externos e sua retração impossibilitaria o pagamento das dívidas. Assim, a continuidade do crescimento ficou condicionada a esta decisão.

#### **2.2.4 – De 1974 aos dias atuais**

Se durante o período do “Milagre Brasileiro” a importação de petróleo não representava um problema eminente, essa situação se tornou extremamente relevante após o choque dos preços do petróleo no final de 1973. Foi neste contexto que, em 1974, o governo Ernesto Geisel anunciou o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND)

Diferentemente das estratégias energéticas constantes nos planos propostos da década de 1960 – o PAEG e o PED, defendiam a necessidade de as empresas públicas tomarem a gerência empresarial como base para suas ações administrativas, no qual a eficiência e o uso

racional dos recursos deveriam ser impostas ao setor -, o II PND destacava que, diante da gravidade da crise que se colocara, havia a necessidade de os interesses nacionais ficarem acima da eficiência e racionalidade comum as empresas. Assim, o Estado, com o II PND, buscou retomar o controle sobre as decisões das empresas públicas e direcioná-las acima de tudo para as diretrizes da política energética nacional. (CALABI et al, 1983)

No intuito de não permitir a retração da economia, o II PND previa instrumentos que visassem alcançar a auto-suficiência do país em setores como o de energia, e no que se referia ao petróleo “os investimentos planejados se dirigiam à pesquisa, exploração e produção de petróleo e seus derivados” (HERMANN, 2005, p. 100). Além das medidas que visavam aumentar sua oferta interna, o plano propunha que houvesse um esforço no sentido de limitar ao mínimo o consumo de petróleo na área de transportes. Os meios, segundo Calabi et al (1983), para dar vida a essa medida seria, dentre outros, através de investimentos destinados a desenvolver fontes alternativas de energia aos derivados de petróleo, com ênfase na produção do álcool combustível para ser adicionado à gasolina.

Depois da década de 1930, essa foi a primeira vez que ao álcool como combustível líquido foi dada importância efetiva em um programa de governo. Com a criação do Programa Nacional do Álcool – Proálcool, em 1975, o governo federal tinha como objetivo estimular a produção do álcool através do incentivo à expansão da oferta de matérias-primas energética pela produção agrícola e, através da modernização, ampliação e expansão das destilarias de álcool. Com essas medidas o governo visava “o atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos” (CALABI et al, 1983, p. 175).

Primeiramente a meta do Proálcool era a produzir álcool suficiente para a ser misturado à gasolina, o chamado álcool anidro, o que, pelas estimativas do governo somava aproximadamente 4 bilhões de litros do produto. Porém, apesar de cumprido a meta de produção esperada pelo governo, o programa não foi capaz de sozinho resolver o problema do petróleo sobre a Balança de Pagamentos. Isso pôde ser explicado pelo fato de que o álcool anidro, ênfase no começo do programa, era um aditivo e não propriamente um substituto da gasolina. Além disso, tendo como referência a ano de 1978, a gasolina representava apenas 24% do total dos derivados do petróleo consumidos no país e, para o restante dos derivados importados não havia aditivos ou substitutos diretos. (CALABI et al, 1983).

Com um segundo choque do petróleo, em meados de 1979, e, reconhecendo a gravidade da dependência da importação do petróleo e a necessidade urgente de dar prioridade a criação de uma política energética brasileira, que desse conta de suprir suas necessidades internas do país, o presidente do período, João Figueiredo, solicitou do Ministério do Planejamento um estudo sobre a política energética do país que resultou num documento chamado *Notas sobre uma política Energética para o Brasil*. Apresentado em julho de 1979, esse documento estabelecia as diretrizes básicas que iriam orientar as políticas públicas do governo e das estatais no setor de energético. (CALABI et al, 1983)

Segundo Calabi et al (1983), as metas desse documento não chegaram a ser realizadas, devido a demissão do até então ministro do planejamento Simonsen, autor do documento, mas suas diretrizes serviram de base para o *Modelo Energético Brasileiro* (MEB), apresentado ao país no final de 1979, pelo também Ministério do Planejamento. O novo estudo tratava-se de montar um modelo que mostrasse a situação geral e a esperada do perfil de consumo de energia no Brasil.

No que diz respeito ao caso dos combustíveis líquidos do país, mediante a estimativa de importação de petróleo para o ano de 1985, o modelo propunha substituir a sua importação pela elevação da produção doméstica de petróleo e pelo de aumento do consumo de combustíveis alternativos, como o álcool combustível em relação à gasolina e o carvão mineral como substituto ao óleo combustível. (CALABI et al, 1983)

O MEB apresentava como meta básica alcançar a produção de álcool etílico na quantidade de 10,7 bilhões de litros, dos quais 6,1 bilhões seriam de álcool hidratado e destinar-se-iam a abastecer os carros movidos à álcool, 3,1 bilhões de litros de álcool anidro para ser adicionado à gasolina e, o restante, 1,5 bilhão de litros, para o consumo do setor de álcool-químico. (CALABI et al, 1983)

Para atingir a produção estabelecida pelas metas do MEB, o Proálcool precisou ser reforçado e acelerado. Assim, o governo tomou medidas para agilizar a aprovação e o enquadramento de projetos no programa e sua implantação.

No início da década de 1980, os problemas relacionados aos combustíveis líquidos já havia sido abrandado. As medidas de ampliação da produção de petróleo e aceleração da produção de álcool surtiram efeito sobre o total de petróleo consumido. De fato, se em 1979, ano do segundo choque do petróleo, o Brasil precisava importar cerca de 85% do petróleo que

consumia, em 1985 essa necessidade chegou a cerca de 49,36%. A meta de produção de álcool, estabelecida pelo Modelo Energético Brasileiro em fins de 1979, não só foi cumprida como ultrapassada - 12,3 bilhões de litros no período de 1986/87.

A partir de 1986, no entanto, o Proálcool entra em uma fase de estagnação, que vai se prolongar por praticamente toda a década de 1990. A crise é iniciada quando, os preços do petróleo sofrem uma queda de um pouco mais de 50%. Com novo patamar no preço do petróleo, a necessidade de programas de substituição à gasolina já não se mostrava tão necessária. A este novo contexto, somava-se a necessidade de o Estado brasileiro diminuir sua participação na economia, devido ao esgotamento do modelo de intervenção estatal baseado em maciços recursos do Estado. Desse modo, o Estado, ainda administrando o setor, iniciou a retirada dos estímulos ao programa do álcool.

Como o Estado não tinha condições financeiras de dar continuidade ao seu modelo de desenvolvimento, houve um drástico declínio dos investimentos, subsídios e incentivos públicos ao setor alcooleiro a partir da segunda metade na década de 1980. O processo de retirada que o Estado brasileiro do centro das decisões acerca desta atividade atingiu a organização e o desempenho do setor.

A gradual retirada dos subsídios estatais desestimulou a produção de álcool, gerando desequilíbrios no setor, caracterizado pela de crise de abastecimento de álcool, em 1989. A crise de abastecimento alimentou uma desconfiança da população quanto ao futuro do Proálcool, o que resultou em seguidas quedas de demanda por carros movidos a álcool e, consequentemente por álcool nos anos subseqüentes. (MENEGUETTI, 1999).

A nova reorientação do papel do Estado no setor alcooleiro, baseada em pressupostos liberalizantes, caracterizou o processo de desregulamentação por que passou o setor, ao longo da década de 1990, iniciando-se com a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool, principal instituição de controle sobre o setor, bem como a liberalização da produção, comercialização e, posteriormente dos preços administrados do álcool. (MENEGUETTI, 2001)

Esse processo de liberalização e retirada do Estado deu origem a uma etapa de reestruturação do setor que, sem a presença da gestão governamental, precisou encontrar mecanismos de regulação para os seus produtos num mercado com novas estruturas competitivas. (VIAN; BELIK, 2003).



Muitas das empresas do setor alcooleiro, completamente desprovidas da proteção estatal que gozavam no período da criação do Proálcool, não resistiram a concorrência e a queda de demanda e fecharam suas unidades produtivas ao longo da década de 1990. No entanto, ao entrar no século XXI, a preocupação com a manutenção do meio ambiente e dada as externalidades positivas do álcool, quanto a emissão de poluentes, deram ao combustível um lugar de destaque frente seu concorrente, a gasolina.

Diante elevação das cotações de petróleo no mercado internacional, que se iniciaram nos anos 2000, a partir de 2003 as indústrias automotivas disponibilizaram veículos com motores de tecnologia flex, que permite a utilização de gasolina, álcool ou uma mistura dos dois combustíveis. A novidade conquistou rapidamente o consumidor e a expectativa de consumo do álcool se ampliou mais. Entretanto, é importante reforçar que a recente revigoração do setor alcooleiro se diferencia da ocorrida na década de 1970, já que neste momento não é o Estado quem está comandando essa recolocação no mercado, mas sim as empresas privadas que estão apostando um papel cada vez mais importante para o álcool combustível, no Brasil e no mundo.

Os atos interventivos do Estado brasileiro no período de 1974 aos dias atuais, referenciado nesta seção 2.2.4, diante da grande relevância que assumem na história do setor alcooleiro serão aprofundados no capítulo seguinte, ampliando seus contextos causais e conseqüências.

Contudo, baseado do panorama histórico que foi mostrado, ao longo deste capítulo, pode-se concluir, previamente que as faces interventivas que o Estado brasileiro adotou, ao longo do século XX, tiveram papel determinante na criação, consolidação e, até mesmo na crise e posterior reestruturação do setor alcooleiro.

### **3 – CONSOLIDAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR ALCOOLEIRO: DO PROÁLCOOL AO PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO**

#### **3.1 – Introdução**

Por praticamente todo o século XX, o Estado brasileiro, através de suas políticas públicas, esteve sempre presente na condução da atividade produtiva. Inicialmente concedia concessões e autorizações de exploração de setores, mas acontecimentos internacionais e visões estratégicas acerca do desenvolvimento futuro do país levaram o Estado a assumir uma maior gama de atribuições ao longo dos anos.

As iniciativas governamentais foram gradativamente adentrando no setor produtivo, através das empresas estatais, no estímulo ao crescimento industrial e no desenvolvimento do próprio capitalismo. Sua participação como agente econômico na constituição do setor energético foi visto, durante muito tempo, como questão essencial que dava sustentabilidade ao modelo de crescimento proposto ao país.

A participação estatal marcou profundamente o desenvolvimento do setor energético. Foi o estado que garantiu sua criação, consolidação e expansão pelo território nacional. O que se costumou chamar de “política energética nacional” esteve presente em praticamente todos os planos de desenvolvimento que os governos tradicionalmente, a partir da década de 1940, passaram a adotar como meio de planejar o desenvolvimento do país.

A partir da década de 1980, porém, a crise de financiamento do Estado e as mudanças políticas que apontavam em direção a redemocratização do país foram minando a capacidade de o Estado continuar dominando, direcionando e executando as políticas energéticas do país. Assim, iniciou-se um processo de readequação do setor frente ao novo contexto de intervenção, que incluíram processos de privatização e desregulamentação.

As políticas públicas sempre tiveram um papel fundamental na consolidação e desenvolvimento do setor alcooleiro. Historicamente o Estado esteve presente, controlando a produção e o estoque, regulamentando a comercialização, ditando os preços e oferecendo subsídios. As diversas mudanças que se processaram na economia brasileira desde a segunda

metade dos anos 80 impactaram na disponibilidade de recursos públicos para investimentos e consequentemente em dificuldades de manutenção do apoio dado até então ao setor. Assim, durante a década de 1990, o Estado foi se retirando da arena de decisões do setor deixando-o gradualmente nas mãos da iniciativa privada, e caracterizando um processo de desregulamentação.

O objetivo central deste capítulo é demonstrar como o setor alcooleiro estava inserido no contexto de Estado provedor e executor de políticas públicas e posteriormente como se inseriu no processo de desregulamentação. Portanto, num primeiro momento, será apresentada a evolução do Programa Nacional do Álcool - Proálcool – seu lançamento, maturação e estagnação. Seguido por uma seção tratando em especial do caso da desregulamentação do setor iniciado em fins de 1980 e somente finalizado na passagem para o século XXI.

### **3.2 – Proálcool (1975)**

Conforme já visto, até a década de 1970, a base energética combustível líquida do país era suprida pelas crescentes importações de petróleo. Foi somente com a criação do Programa nacional do Álcool – Proálcool -, impulsionado pelo choques do petróleo em 1973 e novamente em 1979, que a política energética do país contemplou um projeto alternativo de abastecimento de combustível líquido. Como produto nacional e renovável, o álcool passou a ser uma opção energética atraente.

Embora, desde o início do século XX, já existisse no Brasil a produção de álcool e seu uso misturado à gasolina, foi a partir da criação do Proálcool que o produto passou a ocupar posição de destaque na política energética nacional.

Criado pelo governo federal através do decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975, o Proálcool previa, dentre outras coisas, resolver o problema da dependência externa de petróleo, que por uma inversão nos preços internacionais estava deteriorando as contas públicas do país. O programa foi resultado de estudos e debates que buscavam desenvolver fontes alternativas de energia que pudessem substituir, pelo menos em parte, o uso do petróleo. (MELO; FONSECA, 1981)

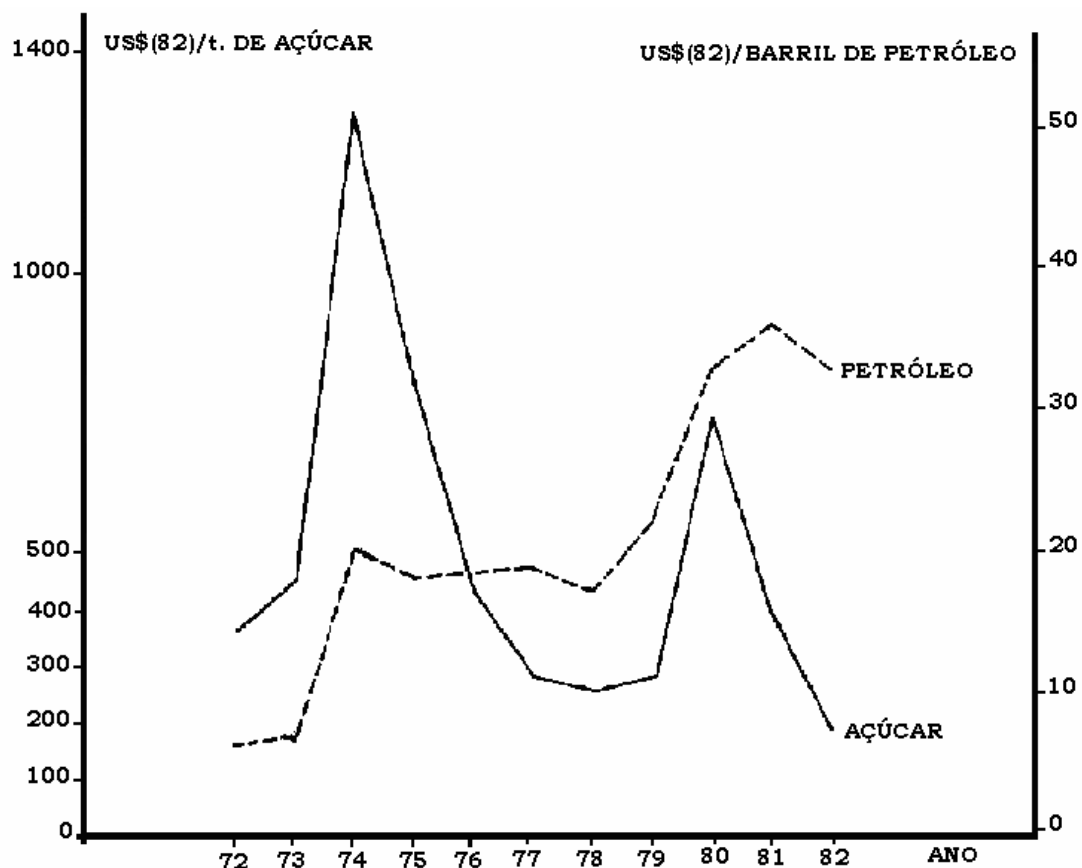
O Proálcool era administrado pelo Ministério da Indústria e Comércio e tinha como objetivo a produção de um combustível líquido substituto do petróleo, a partir de matérias-primas agrícolas, fossem elas a cana-de-açúcar, a mandioca ou de qualquer outro insumo capaz de se transformar em álcool. Para tanto, as políticas desenvolvidas deveriam estimular a expansão da produção agrícola, a ampliação e modernização das destilarias já existentes e a instalação de novas unidades produtoras, anexas a estas usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras. (MELO; FONSECA, 1981)

Na época, o setor açucareiro, com plena capacidade de produção instalada - resultado do processo de modernização e racionalização do setor promovido pelo IAA ao longo da década de 1960<sup>4</sup> – estava perdendo iniciar uma crise, já que os preços internacionais do açúcar iniciaram uma trajetória de declínio a partir de 1975, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1. (WAAK; NEVES, 1998) Com um setor açucareiro bem desenvolvido, terras e mão-de-obra disponível para a expansão das culturas agroenergéticas, experiência na fabricação de álcool e elevada capacidade ociosa, o país apresentava todas as exigências necessárias para a implantação do programa. (MAGALHÃES et al, 1991).

---

<sup>4</sup> As perspectivas de aumento da demanda internacional por açúcar, dado o fechamento dos mercados para o açúcar produzido em Cuba, estimularam a adoção de uma política expansionista pelo IAA, que incluíram a ampliação e a modernização do parque industrial açucareiro.

**Gráfico 1: Cotações internacionais médias do açúcar e do petróleo em dólares de 1982**



Fonte: Adaptado de MIC (1985)

Segundo divisão realizada por Melo e Fonseca (1981), o Proálcool pode ser dividido em duas fases distintas. A primeira contempla os anos de 1975, ano de criação do programa, e vai até julho de 1979, momento em que há o segundo choque do petróleo, quando o programa inicia sua segunda fase. As características, evolução e resultados das correspondentes fases serão discutidos nas próximas subseções.

### **3.2.1 – Primeira fase (1975-1979)**

A primeira fase do Proálcool corresponde a sua fase de implantação, que começa em 1975, com a criação do programa motivado pelo primeiro choque do petróleo (1973) e se estende até julho de 1979 quando ocorre novamente a aceleração dos preços do petróleo. Nesta fase, o esforço do programa foi dirigido principalmente para a ampliação da produção de álcool anidro, cuja tecnologia já era conhecida e utilizada, desde o início do século XX. (MIC, 1985)

A tarefa de aumentar a produção de álcool anidro coube, em maior parte, às destilarias anexas às tradicionais usinas de açúcar<sup>5</sup>. O objetivo era atingir um nível de produção que permitisse se adicionar o máximo possível de álcool anidro à gasolina, considerado o limite técnico de mistura de 25%<sup>6</sup>. Segundo Magalhães et al (1991), a mistura de álcool anidro a gasolina se generalizou e chegou a atingir o percentual de 14% no ano de 1979 em todo o país (ver Tabela 3). Desta-se que, no final da década de 1970, também houve um importante aumento da participação do álcool no total de combustíveis líquidos consumidos no mesmo período – de 1,1% no ano da criação do programa para 14,3 em 1979.

---

<sup>5</sup> O Brasil é um país tradicionalmente produtor de açúcar, assim quando se fala em usinas de álcool “anexas” significa que estas foram construídas junto das usinas de açúcar já existentes com o intuito de aproveitar toda a infra-estrutura e “know how” formada para do setor açucareiro para atender também a produção de álcool.

<sup>6</sup> Segundo o MIC (1985), acima deste percentual podem ocorrer problemas de dirigibilidade.

**Tabela 3: Consumo de Combustíveis Líquidos - ciclo Otto (1975-1986)**

Anos	Consumo total geral* (mil m <sup>3</sup> )	% de gasolina no consumo total geral (mil m <sup>3</sup> )	% de álcool no consumo total geral (mil m <sup>3</sup> )	Mistura** (%)
1975	14.619	98,9	1,1	1,1
1976	14.724	98,8	1,2	1,2
1977	14.103	95,5	4,5	4,5
1978	15.246	90,1	9,9	9,9
1979	15.662	85,7	14,3	14,2
1980	14.120	81,0	19,0	16,5
1981	13.480	81,2	18,8	9,5
1982	14.100	73,8	26,2	16,3
1983	13.846	62,8	37,2	20,2
1984	14.362	54,4	45,6	21,0
1985	15.653	48,6	51,4	21,8
1986	19.221	44,5	55,5	22,2

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

Notas: \* Inclui gasolina A, gasolina C, álcool anidro e álcool hidratado

\*\* percentual de álcool anidro misturado à gasolina

No que diz respeito a quantidade produzida, a meta de produção era três bilhões de litros até 1980, meta esta que foi cumprida com uma folga de aproximadamente 400 mil litros a mais do que o planejado na safra 1979/80 conforme pode ser verificado na Tabela 4. Na mesma tabela percebesse pequenas alterações no volume de álcool produzido nas safras 1975/76 e 1976/75, dado que este compreende o período em que o programa do álcool estava sendo implementado e, carecia de um certo período tempo para apresentar resultados expressivos como os a partir da safra 1977/78 quando a produção mais que dobrou em relação as anteriores. (MELO; FONSECA, 1981)

**Tabela 4: Produção de Álcool no Brasil**  
(1000 l)

Ano-Safra	Total
1970/71	637.238
1971/72	613.068
1972/73	680.972
1973/74	665.979
1974/75	624.985
1975/76	555.627
1976/77	664.022
1977/78	1.470.404
1978/79	2.490.873
1979/80	3.383.773

Fonte: Adaptado de MELO; FONSECA (1981)

Segundo Melo e Fonseca (1981), embora com toda a interferência direta e indireta do Estado, o programa foi executado através na iniciativa privada. Uma vez que os projetos fossem aprovados pelos órgãos do governo, o setor privado (os usineiros) tinha acesso a linhas de crédito subsidiadas. Para projetos com vistas à expansão das culturas agroenergéticas, o financiamento poderia chegar a 100% do necessário, com taxas de juros que variavam de 13 a 15% a.a. e tempo de reembolso de um a doze anos. Para os projetos relativos à expansão da capacidade industrial, o financiamento era de até 80%, caso as destilarias se localizassem na região sudeste e de 90% para o nordeste; as taxas de juros variavam entre 15 e 17% a.a. com prazo de pagamento de 3 a 12 anos. Com uma taxa de inflação no período beirando a casa dos 40% a.a., a política de crédito garantia a seus beneficiados uma taxa de retorno superior a de outros empreendimentos que não tinham esse privilégio.

Segundo Waak e Neves (1998), além dos incentivos de financiamento oferecidos as fases agrícola e industrial para a implantação dos projetos aprovados pelo programa, o Estado garantia a compra do álcool produzido nos volumes e características autorizado pelo IAA através da Petrobrás - estatal responsável pela aquisição, coleta, mistura, estocagem e venda de álcool às distribuidoras - e estabelecia a remuneração de preços do álcool através da paridade de preços entre o álcool e o açúcar para o produtor, de forma a garantir a remuneração do sistema produtivo.



Ainda que com todas as vantagens oferecidas, o desempenho do programa nesta primeira fase é apontado por Magalhães et al (1991) como abaixo do potencial, principalmente no período que compreende os anos de 1975 e 1978. O autor justifica sua afirmação comparando a quantidade de projetos aprovados até então com o baixo incremento da produção, expressivo somente a partir da safra de 1978/79. Segundo ele a produção poderia ter sido maior, não fosse a inexperiência do governo em implantar um programa da amplitude do Proálcool e, principalmente, devido a relativa estabilidade dos preços do petróleo entre 1974 e 1978 (ver Tabela 5). Esta “impressão” de relativa estabilidade dos preços do petróleo causavam uma expectativa de que não haveriam mudanças bruscas como acontecida anteriormente e, por isso, não era preciso correr com a implantação do programa.

**Tabela 5: Preços do Petróleo entre 1973 e 1979– US\$/barril**

Ano	Preço Nominal US\$/Barril
1973	3,62
1974	12,41
1975	12,19
1976	12,38
1977	12,14
1978	12,26
1979	16,39

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

No período que compreende 1974 a 1978 - um ano antes do segundo choque do petróleo -, o dispêndio com a aquisição de petróleo e derivados permaneceu num percentual de 30 a 35% do total de exportações. (ver Tabela 6). Este dado permite verificar quanto das exportações foram utilizadas para pagar as despesas com a importação de petróleo e derivados, ou seja, de uma maneira mais simples, quanto o Brasil precisou vender para adquirir a quantidade de petróleo e derivados que precisava. Sua estabilidade nos anos de 1974/78 pode ser atribuída aos resultados do Proálcool e a política de incentivo a descoberta e exploração de novas jazidas de petróleo em território nacional. Porém com a nova alteração dos preços do petróleo no mercado internacional em julho de 1979, o percentual analisado apresentou uma piora no que tange ao gasto do país com a aquisição de petróleo e derivados. Em 1979 sua

importação sobre o total de exportações passou para 42% atingindo a casa dos 50% em 1982, já na segunda fase do Proálcool que será analisada na subseção seguinte.

**Tabela 6: Dispendio com a importação de petróleo e derivados como % das exportações (1973-1985)**

Ano	Dispendio com importações de petróleo e derivados como % das exportações
1973	11,5
1974	35,7
1975	33,2
1976	35,7
1977	31,5
1978	33,1
1979	42,0
1980	49,2
1981	47,2
1982	50,6
1983	37,2
1984	25,5
1985	22,0

Fonte: Adaptado de COASE (1987)

### **3.2.2 – Segunda fase (1979)**

O novo choque do petróleo, em 1979, reafirmou a permanência e a gravidade da crise do petróleo, forçando o governo a acelerar o Proálcool. A partir de então, o programa passou a incluir em seus objetivos metas de produção bem mais ambiciosas que as da fase anterior. Esse período corresponde a fase de afirmação e aceleração do programa e inaugura o que aqui é chamado de segunda fase.

Segundo Melo e Fonseca (1981) a nova meta de produção anunciada em 1979 tinha por objetivo alcançar a produção de 10,7 bilhões de litros de álcool até 1985, meta que, depois do aumento dos preços de petróleo foi alterada em dezembro do mesmo ano para 14 bilhões de litros para o ano de 1987.

Uma vez alcançados os objetivos de extensão<sup>7</sup> da mistura de álcool anidro a gasolina - primeira fase do programa -, e o setor automobilístico se capacitado para a adaptação dos veículos ao uso do álcool hidratado como combustível, a ênfase desta segunda fase estava na produção de álcool hidratado, suficiente para abastecer os primeiros carros movidos exclusivamente a álcool que entraram no mercado partir de 1978. Observa-se que o objetivo de continuar a ampliação da produção de álcool anidro, com o fim de aumentar ainda mais seu percentual de mistura à gasolina, não estava descartada, apenas tomou posição secundária. Esta mudança de direcionamento do programa pode ser explicada pela percepção de que somente a adição de anidro a gasolina não daria conta de minimizar agravamento da crise do petróleo e, portanto, eram necessárias medidas mais contundentes. (MAGALHÃES et al, 1991)

Para dar conta do salto produtivo proposto pela segunda fase do Proálcool e agilizar o programa, o governo criou organismos como, por exemplo, o Conselho Nacional do Álcool (CNAL) com seu órgão executivo, a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL) - ambos subjugados a direção do Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) e formado por membros de vários ministérios e das confederações da indústria, do comércio e da agricultura. (MAGALHÃES et al, 1991)

O crédito subsidiado continuou a ser o principal instrumento de ação do governo para incentivar a expansão agrícola e a construção de novas destilarias. Para estimular a comercialização e o consumo de veículos movidos à álcool, o Estado adotou uma política de preços relativos entre o álcool hidratado e a gasolina. No período de 1980 a 1983 a diferença percentual estabelecida pelo governo era de que o preço do litro do álcool hidratado deveria ser cerca de 40 a 45 % inferior ao preço do litro da gasolina, ou seja, o preço do álcool seria fixado no limite máximo de 55 a 60% do valor da gasolina. (WAAK; NEVES, 1998)

Conforme a Tabela 7 o número de projetos aprovados na segunda fase do Proálcool foi superior ao da primeira - em média 68 projetos ao ano, de 1980 a 1985, ante a média de 41 ao ano de 1975 a 1979. Diferentemente da primeira fase do Proálcool, em que a maior parte das usinas de álcool foram instaladas em condição anexas as usinas de açúcar já existentes, nesta segunda fase de empreendimentos a expansão das destilarias autônomas é que foi

---

<sup>7</sup> Extensão no sentido de extensão territorial.

considerável. No final de 1986 somavam um total de 350 ante 220 destilarias anexas aprovadas durante todo o programa. (ver Tabela 7)

**Tabela 7: Evolução do Enquadramento dos Projetos no Proálcool**

Ano	Destilarias Anexas	Destilarias Autônomas	Total de projetos por ano
1975/76	46	22	68
1977	25	15	40
1978	41	18	59
1979	24	17	41
1980	27	66	93
1981	10	42	52
1982	8	33	41
1983	18	54	72
1984	16	65	81
1985	1	14	15
1986	4	4	8
Total	220	350	570

Fonte: Adaptado de COASE (1987)

Com base na Tabela 8, pode-se verificar o aumento da participação das destilarias autônomas também na produção de álcool. Na safra de 1985/86 elas foram responsáveis pela produção de 37,6% do álcool do período, ante 10,3% da safra de 1979/80. O aumento da importância das unidades autônomas demonstra que o setor alcooleiro estava se libertando da dependência do setor açucareiro, ou seja, diferentemente das unidades anexas, as unidades autônomas independem da infra-estrutura e “know how” das tradicionais usinas açucareiras, o que as liberta da concorrência com açúcar caso seus preços venham a ser mais atrativos que os do álcool. (MAGALHÃES et al, 1991)

A produção de álcool a partir de 1979 foi acelerada, conforme pode ser verificado na Tabela 8. Na safra de 1985/86 a produção atingiu o pico de 11,8 bilhões de litros, ultrapassando a meta inicial que era de 10,7 bilhões para 1985. Na mesma safra apenas 27% de todo o álcool produzido era na forma anidro contra 73% de hidratado, resultado da ênfase na produção de álcool hidratado como era previsto no início desta segunda fase. (MAGALHÃES et al, 1991)

**Tabela 8: Produção de Álcool no Brasil**

Safras	Total (em 10 <sup>6</sup> litros)	Participação por tipo de álcool		Participação por tipo de destilaria	
		Anidro (%)	Hidratado (%)	Destilaria Anexa (%)	Destilaria Autônoma (%)
1975/76	555,6	42	58	92,1	7,9
1976/77	664,0	45	55	92,5	7,5
1977/78	1.470,3	80	20	90,1	9,9
1978/79	2.490,9	84	16	90,3	9,7
1979/80	3.383,8	80	20	89,7	10,3
1980/81	3.706,1	57	43	83,7	16,3
1981/82	4.163,4	34	66	80,1	19,9
1982/83	5.823,3	61	39	73,1	26,9
1983/84	7.860,7	32	68	66,7	33,3
1984/85	9.252,0	23	77	63,1	36,9
1985/86	11.821,0	27	73	62,4	37,6

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

Considerando que a indústria automobilística foi uma das grandes aliadas do Proálcool nesta segunda fase, antes de apresentar a evolução do programa pós-1986 – período que dá início a desaceleração do programa – faz-se necessário uma explanação sobre o papel da indústria automobilística e dos carros à álcool no Programa Nacional do Álcool a partir de 1979. (MELO, FONSECA; 1981)

O interesse da indústria automobilística no programa foi, segundo Melo e Fonseca (1981), estratégico para manter o crescimento na produção de veículos que estava ameaçada pelo aumento dos preços do petróleo e seus derivados. Esta ameaça, ao mercado automobilístico, pode ser explicada pelo fato de o preço real da gasolina, desde o primeiro choque do petróleo em fins de 1973 até 1979 aumentou cerca de 140%, o que significou um considerável aumento de custo de manutenção dos automóveis, diminuindo o interesse dos compradores pelos veículos.

Diante desse panorama ameaçador, a criação de um novo combustível – o álcool -, implicava na possibilidade da indústria automobilística continuar o crescimento da produção de veículos, baseado na substituição dos carros movidos à gasolina pelos movidos à álcool. Este fato justificou seu apoio ao programa do governo. Neste sentido, em setembro de 1979, foi assinado um compromisso entre a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de

Veículos Automotivos) e o governo no qual o setor automobilístico se comprometia a produzir veículos movidos a álcool e o governo, em contrapartida, assumia o compromisso de garantir a produção de álcool hidratado para suprir as necessidades da nova frota adaptada ao álcool. A garantia de que o governo iria cumprir sua parte no acordo, só era possível porque, apesar de o setor privado ser o responsável pela produção do setor alcooleiro, a produção, os preços e os meios de comercialização do álcool eram determinados e negociados no âmbito do IAA e da CNAL, órgãos geridos pelo governo<sup>8</sup>.

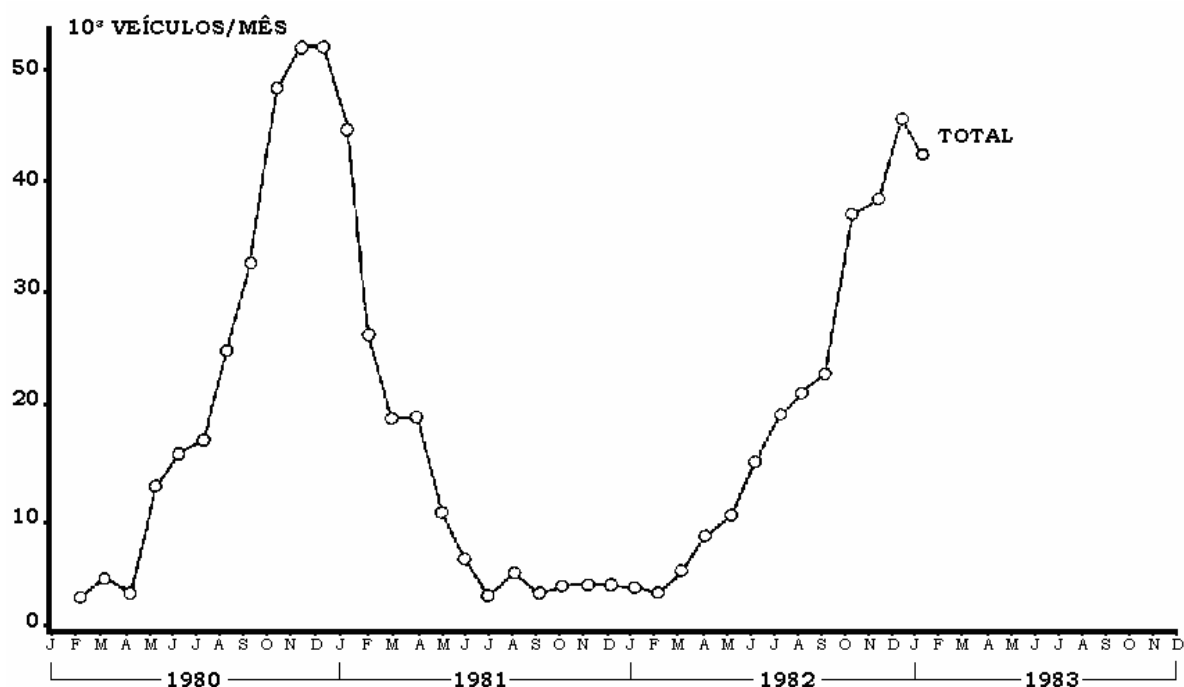
O compromisso surtiu efeitos expressivos no período correspondente a safra de 1980/81<sup>9</sup>, no qual a venda de veículos a álcool alcançou um pouco mais de 330 mil novos veículos. Porém no período correspondente a safra seguinte – 1981/82 - as vendas de carros a álcool ficaram bem abaixo da expectativa da indústria, aproximadamente 60 mil - conforme pode ser visualizado no Gráfico 2. A queda de interesse pelo veículo, no período, foi apontada como resultado da insatisfação de alguns usuários em relação ao desempenho dos carros a álcool e da retração do mercado automobilístico, em geral, atingindo mais diretamente um produto de lançamento recente no período, o carro a álcool. (MIC, 1985)

---

<sup>8</sup> A participação do governo na produção, preços e comercialização do álcool será discutida com mais detalhes na próxima seção.

<sup>9</sup> Ano-safra corresponde ao período 1º de junho de um ano a 31 de maio do outro ano, assim o período correspondente a safra 1980/81 vai de 1º de junho de 1980 a 31 de maio de 1981

**Gráfico 2: Entrada mensal de veículos novos à álcool no mercado**



Fonte: Adaptado de MIC (1985)

Porém, uma ação conjunta entre a Indústria Automobilística e o Estado garantiu medidas de incentivo a proliferação dos carros movidos à álcool no período pós março de 1982. A recuperação do ritmo de vendas foi alcançada logo após o estabelecimento das medidas destacadas:

- ♣ Fixação de limite ao preço do litro de álcool para no máximo de 59% do preço do litro da gasolina<sup>10</sup>, pelo prazo de 2 anos;
- ♣ Redução de 4% na alíquota de IPI de carro a álcool e aumento de 1% no IPI de carro a gasolina;
- ♣ Incorporação de novos modelos de veículos, melhoramentos nos motores adaptados ao uso do álcool combustível e redução de 2% no preço final dos carros concedida pelas fábricas;

<sup>10</sup> Este dado se refere ao preço relativo álcool/gasolina.

- ♣ Ampliação do prazo de garantia de 8 para 12 meses ou de 15 mil para 20 mil quilômetros dos carros a álcool e regulagem gratuita, na rede autorizada, por 180 dias após a compra do veículo. (MIC, 1985)

O empenho da indústria automobilística, para manter seu nível de crescimento, dispondo-se a ampliar as medidas de incentivo, juntamente com as garantias do governo recuperou o conceito dos veículos a álcool e deu confiança aos consumidores. Como consequência, no período de 1975 a 1986, a participação da gasolina no geral de consumo de combustíveis pelos automóveis de ciclo Otto<sup>11</sup> (passageiros e de uso misto) declinou de 98,9% para 42,8%, como pode ser verificado na Tabela 3 no início deste capítulo. A participação dos carros a gasolina no total produzido pelas automobilísticas também sofreu queda, era 89% em 1979 e passou para 20,9% em 1986 (ver Tabela 9). (MAGALHÃES et al, 1991)

**Tabela 9: Produção da Indústria de Automóvel no Brasil por tipo de Combustível**

Anos	Gasolina em %	Álcool em %
1979	89,0	0,4
1980	66,5	21,8
1981	63,5	16,5
1982	52,7	27,6
1983	22,8	66,1
1984	22,6	64,8
1985	21,2	66,4
1986	20,9	66,2

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

Uma vez apresentado a importância da indústria automobilística e dos carros a álcool para a segunda fase do Proálcool, é possível retornar a descrição da evolução do programa após 1986, o ano que marca o fim do período de aceleração e o início de um período marcado pela estagnação e crise do Proálcool.

Um conjunto de fatores determinou o rumo de declínio do setor alcooleiro a partir de então. Mas especificamente, um evento atingiu diretamente a competitividade do setor: a

<sup>11</sup> Ciclo Otto se refere a motores termodinâmicos no qual a explosão se dá por ignição. O combustível utilizado é a gasolina, o álcool ou sua mistura. O caso referenciado trata-se de veículos de passageiros e de uso misto movidos a gasolina ou álcool, já neste período os motores não estavam adaptados para a mistura dos dois.



reversão dos preços do petróleo no mercado internacional, que assumiram trajetória declinante a partir de 1986. Os preços do barril de óleo bruto que em 1985 era de 26,81 dólares declinou para 15,10 em 1988. (MAGALHÃES et al, 1991).

O contra-choque dos preços do petróleo não foi, contudo, o único fator responsável pela estagnação do setor alcooleiro depois de 1986. A conjuntura interna do país era muito delicada. A dívida externa estava elevada, a inflação atingia recordes de aceleração e o crescimento dava sinais de desaceleração. O modelo de crescimento baseado na abundância de recursos públicos chegava ao fim. Durante praticamente todo o final da década de 1980, as políticas públicas foram caracterizadas pelo esgotamento dos recursos públicos e pela priorização da estabilização monetária. Assim, projetos considerados não prioritários pelo governo foram os primeiros a serem submetidos a cortes nos gastos e sacrifícios. Foi neste sentido que a tendência de queda dos preços do petróleo no mercado internacional fortaleceu a estagnação do setor alcooleiro. Diante perspectiva de novas quedas nos preços do petróleo, o governo passou a considerar o Proálcool como um dos setores não prioritários para o destino de seus escassos recursos, iniciando gradualmente a retirada dos estímulos ao uso do álcool e a desregulamentação do setor. (MAGALHÃES et al, 1991)

Embora, ainda na década de 1980, o governo continuou a manutenção de algumas das medidas de incentivo realizadas no período de aceleração do Próálcool, o que garantiu demanda ascendente para o álcool até 1989: o preço do álcool hidratado ao consumidor foi mantido relativamente atrativo ao da gasolina - a partir de 1985 foi em média 35% inferior ao da gasolina - e o IPI mais barato para veículos a álcool também foi mantido.

Segundo Magalhães et al (1991), dos danos causados ao setor pela crise financeira do Estado, o mais grave foi a contenção dos preços do álcool ao produtor. Como os preços do álcool eram tabelados e somente poderiam ser reajustados com autorização do governo, com o objetivo de não pressionar ainda mais processo inflacionário, o governo não autorizava a correção dos preços do álcool periodicamente conforme os índices de inflação e o aumento dos custos como deveria. Assim, com preços em queda (ver Tabela 10), os produtores se sentiram desmotivados a expandir a produção que manteve praticamente as mesmas quantidades da safra de 1985/86 na safra de 1989/90, conforme pode ser observado na Tabela 11.

**Tabela 10: Preços do Álcool Anidro**

Ano	Preço US\$ (1988)/Barril
1985	53
1986	42
1987	45
1988	38
1989	32
1990	29

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

**Tabela 11: Evolução da Produção de Álcool  
(Bilhões de Litros)**

Safra	Produção (bilhões de litros)
1985/86	11,8
1986/87	10,5
1987/88	11,5
1988/89	11,7
1989/90	11,9

Fonte: Adaptado de MAGALHÃES et al (1991)

Com a oferta de álcool estabilizada, em contraste à demanda crescente, o ano de 1989 foi marcado por uma crise no setor de álcool, que teve como consequência a elevação dos preços do álcool e a falta do produto em algumas regiões do país. Por isso, em 1989 a relação de preços álcool/gasolina atingiu valores de até 80%, isso significa que a diferença de preços para o consumidor o entre o álcool hidratado e a gasolina, era de apenas 20%, nível em que se manteve até a metade da década de 1990. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Em função da crise de abastecimento, o país precisou importar álcool para fazer frente a demanda não atendida pela produção nacional. Isso representou uma da inversão de função do programa, já que, no contexto de sua criação, o objetivo do governo era diminuir o peso das importações sobre o balanço de pagamentos. Além disso, com a crise, o programa perdeu sua credibilidade. Com a continuidade de queda dos preços do petróleo, o risco de novos desabastecimentos do álcool e a redução dos estímulos ao seu uso, a década seguinte (1990), foi marcada pelo declínio do consumo de carros movidos a álcool iniciando um

período de crise e transformações no setor, o início do processo de desregulamentação. (MENEGUETTI, 1999)

### **3.3 – Processo de desregulamentação**

Conforme já visto, historicamente o Estado esteve presente, no desenvolvimento do setor alcooleiro. Atuava através do IAA, que regulamentava e autorizava os volumes de produção e de estoques, os meios de comercialização e os preços do álcool. Era, portanto, um setor bastante controlado pela ingerência estatal. Porém, a sustentação desse modelo de intervenção do estatal perdeu força e, o Estado precisou rever seus mecanismos interventivos.

Com medidas de cunho liberalizante, O Estado iniciou a década de 1990, se retirando, gradativamente, do centro das decisões acerca do setor, deixando-o nas mãos da iniciativa privada. Essa retirada do governo do controle das atividades do setor alcooleiro foi o que caracterizou seu processo de desregulamentação, ou seja, processo no qual o Estado deixou de regulamentar a produção, estoque, comercialização e preços do setor.

O processo de desregulamentação ocorreu durante a fase de estagnação do programa e foi marcado pela redução da participação do governo nas decisões do setor e, por isso, mudanças na forma de comercialização e no estabelecimento dos preços do álcool, além da perda da credibilidade dos carros movidos a álcool e consequentemente no consumo do produto. Os dados referentes à produção e consumo do álcool durante esta fase de estagnação do programa serão mais bem apresentados e explicados no capítulo seguinte, uma vez que a seção que se inicia tem por objetivo principal descrever como foi o processo de desregulamentação do setor alcooleiro iniciado em fins da década de 1980.

O processo de desregulamentação, iniciado no final da década de 1980, só foi finalizado uma década depois, final dos anos 90. Esse processo foi marcado pela redução de políticas públicas de incentivo, tão intenso como era no período de implantação do Proálcool, e pela necessidade de as empresas que o representam se organizarem e se recolocarem no mercado buscando uma nova forma de regulação.

A ausência de uma política pública específica para o setor, como nos moldes da criação do Proálcool, durante seu período da desregulamentação, causou certa estagnação das

atividades do setor alcooleiro, principalmente durante a primeira metade da década de 1990. Segundo, Waak e Neves (1998), o Proálcool enquanto foi gerido pelo Estado gerou resultados econômicos expressivos, entretanto, durante este período acostumou-se com a vantagem de ser um programa público e, não obteve a sustentabilidade que precisava para manter suas atividades nos níveis próximos dos alcançados no auge do programa, durante seu período de reestruturação sem a intervenção estatal.

A extinção do IAA em 1990, pelo Decreto Lei 99.240, foi a primeira medida de desregulamentação promovida pelo Estado que envolvia o setor alcooleiro, mais tarde esse processo incluiu a liberalização dos preços dos seus produtos: em 1997 foram liberados os preços do álcool anidro, 1998 os preços da cana (principal insumo da produção do álcool) e, por último, em 1999, os preços do álcool hidratado. O processo de liberalização foi longo, mas a todo o momento a intenção do governo era colocar cada vez mais as decisões acerca do setor nas mãos da iniciativa privada, orientando as políticas para uma menor intervenção estatal. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Em 1990, foi eliminado o privilégio concedido pelo governo de redução do IPI para carros movidos a álcool. Segundo Meneguetti (1999), os empréstimos na área agrícola foram reduzidos ao ponto de em novembro de 1996 estarem suspensos. O governo também retraiu os subsídios e, antes da liberação dos preços do setor, com a implantação do Plano Real, congelou por dez meses os preços do álcool e da cana.

O fim da manutenção dos incentivos cedidos pelo governo ao setor, forçou-o a se modificar. O planejamento e as políticas de produção e expansão passaram a ser executadas pela iniciativa privada, atendendo a lógica de mercado e a realidade da livre competição. Segundo Menegetti (1999), a concorrência no setor passou a ser executada via preços, o que deu origem a novas estratégias de crescimento das firmas. Porém a transformação dessas firmas se deu ao custo do fechamento de muitas unidades produtivas – totalizadas 130 entre 1987 e 1997.

Conforme visto, no período do Proálcool, o Estado não somente garantia a produção do álcool, mas também garantia sua compra e se responsabilizava por sua comercialização, dentro dos volumes e especificações estabelecidos pelo IAA, historicamente o principal gestor do setor. Com a evolução do programa, a comercialização passou a ser realizada, não somente pelo Estado – representado pelo Departamento Nacional de Combustíveis -, mas em conjunto

com o Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (Sindicom) e o Sindicato dos Produtores de Álcool. A negociação se dava sob a forma de mesa de comercialização mensais, na qual as três esferas – governo, distribuidoras e produtores – decidiam a quantidade do produto a ser adquirido pelas distribuidoras, baseadas no plano de safra do IAA, e o restante da produção era comparado pela Petrobrás. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Os Planos de Safra, elaborados anualmente pelo IAA, tinham como objetivo principal garantir o equilíbrio da oferta e da demanda de açúcar e de álcool no mercado interno. Portanto, apresentava em seu conteúdo a estimativa da produção de açúcar e álcool, elaboradas com base na expectativa dos rendimentos agrícolas e industriais, para determinada safra. Assim, era possível determinar qual a quantidade de cada produto que seria destinada ao abastecimento do mercado interno e aos estoques de segurança e fixar os excedentes exportáveis, por região e por unidade industrial.

Neste ponto é importante explicar que a compra dos excedentes de produção pela Petrobrás era tida pelo governo como estratégica, pois sendo considerados estoques de segurança, tinham por finalidade regular a oferta de álcool. O objetivo era que o governo mantivesse armazenadas quantidades equivalentes a um mês de consumo de álcool anidro e dois meses de álcool hidratado. Isso se fazia necessário devido a fatores ligados aos riscos envolvidos na atividade agrícola (atividade do qual provinha o insumo para a produção do álcool) e as mudanças nas perspectivas de oferta e demanda por álcool. (MIC, 1985)

Com o advento da liquidação do IAA em 1990, que marca o início da desregulamentação, os planos de safra estabelecidos pelo órgão não poderiam mais ser utilizados como base das mesas de comercialização do álcool. O novo parâmetro passou a ser a disponibilidade de produção de álcool pelas usinas, calculadas com base na velocidade de produção de cada unidade no decorrer da safra. A disponibilidade era apresentada ao Sindicom que procedia a partilha do volume de compras de álcool previsto conforme os valores passados pelas usinas. Esse sistema de mesa de comercialização permaneceu inalterado até a safra de 1998/99, quando os produtores passaram a negociar, paralelamente a mesa, o excedente de produção. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

No processo de comercialização, pós início da desregulamentação, não havia a compra de excedentes de produção pela Petrobrás. Somente em 1998 é que o governo retomou a aquisição de álcool para compor seus estoque reguladores. Os volumes e procedência das

compras eram regulamentados por Resoluções do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA)e, segundo Marjotta-Maistro (2002), a partir de maio de 1999, o sistema de compras e venda do estoque do governo passou a ser realizado via leilões públicos através da Petrobrás.

Segundo Waak e Neves (1998), após a liberação dos preços do álcool anidro – maio de 1997-, sua comercialização passou a ser realizada via contratos diretos entre as usinas e as distribuidoras, onde poucas vezes foi verificada a participação de intermediários na transação. Já as negociações e contratos para a comercialização do álcool hidratado, até a liberação de seus preços em 1999, ainda dependia da presença governamental. A produção era dirigida para as grandes distribuidoras, sob o acompanhamento do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), posteriormente substituído pelo Departamento Nacional do Petróleo (DNC).

Segundo Waak e Neves (1998), após a liberação dos preços do álcool anidro – maio de 1997-, sua comercialização passou a ser realizada via contratos diretos entre as usinas e as distribuidoras, onde poucas vezes foi verificada a participação de intermediários na transação. Os cerca de 250 produtores de álcool anidro, no período, ofertavam seu produto para as cinco grandes companhias de distribuição de combustíveis - Shell, BR Distribuidora, Esso, Ipiranga/Atlantic e Texaco. Essa mudança é tratada pelo autor como a passagem de um sistema administrado pelo governo para um mercado de oligopsônio privado. Já as negociações e contratos para a comercialização do álcool hidratado, até a liberação de seus preços em 1999, ainda dependia da presença governamental. A produção era dirigida para as grandes distribuidoras, sob o acompanhamento do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) , posteriormente substituído pelo Departamento Nacional do Petróleo (DNC).

Para intermediar as negociações de álcool no mercado externo, foi criada, em 1999, a Brasil Alcool S.A. Essa empresa contava com a participação de 84 unidades produtoras, e foi dissolvida no final de 2000 após negociar a venda de álcool também no mercado interno, via leilões públicos, no período de setembro e outubro de 2000. Sua dissolução é resultado da diferença de ganhos com estes leilões pouco expressivos quando comparados com a venda de álcool direto no mercado. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

No período da criação Brasil Alcool S.A., o mercado brasileiro de álcool passava por problemas que se arrastavam desde anos anteriores. Apresentava um grande estoque de álcool excedente não comercializado na safra anterior e preços bastante deprimidos, algumas vezes,

até mesmo menores do que os custos. Diante deste quadro, os produtores se uniram e aglutinaram esforços para escoar o estoque excedente do mercado brasileiro no mercado internacional, através da conquista de novos mercados consumidores. Porém, aquele não era um momento internacional tão favorável, a crise econômica russa fez diminuir a cotação internacional dos produtos agrícolas e retraiu o comércio internacional. Partindo para o mercado nacional, o desempenho não foi mais animador que o externo, já que os preços internos estavam cada vez mais deprimidos, não valendo a pena sua comercialização.

A Figura 1 ilustra como era a relação dos agentes envolvidos na comercialização do setor alcooleiro antes da dissolução da Brasil Álcool. O álcool produzido nas usinas (unidades produtoras), destinado ao mercado interno, passava pelos intermediários ou era negociado diretamente com as distribuidoras. Se anidro eram levados para mistura com a chamada “gasolina A” nas destilarias e comercializados pelos postos de revenda como a “gasolina C”. Se hidratado, o álcool passava pela distribuidora sem sofrer alterações físicas e era vendido ao consumidor final pelos postos de revenda. Parte do combustível produzido pela usina era adquirido pelo governo via leilão para formar seu estoque regulatório e negociado sob a mesma forma com a distribuidora quando necessário – com o intuito de corrigir algum desequilíbrio entre a oferta e demanda de álcool. Já o álcool destinado ao mercado externo – a grande minoria - passava pela Brasil Álcool e era comercializado no mercado externo.

**Figura 1: Relações de Comércio entre os agentes do setor alcooleiro**



Fonte: MARJOTTA-MAISTRO (2002)

Até 2002, maioria das relações de comercialização de álcool no mercado interno, segundo Marjotta-Maistro (2002) ocorriam através de operações no mercado a vista de combustíveis – dessa forma os negócios eram realizados com pagamento à vista e entrega imediata. No final da safra de 1998/99 a Bolsa Brasileira de Álcool, que comercializava a produção de 181 unidades produtoras, que se situam principalmente na região do Centro-Sul do Brasil, chegou a negociar cerca de 85% de todo álcool produzido no período. Motivo pelo qual o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) determinou sua extinção em abril de 2000 – caracterizava um cartel.

Atualmente, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do setor alcooleiro. A ANP é uma autarquia integrante da Administração Pública Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) que tem como atribuição não só cuidar do setor alcooleiro, mas de todo o setor de combustíveis.

No que diz respeito ao álcool, a ANP tinha a função também de coordenar sua comercialização. Antes, todo o álcool transacionado em território nacional deveria passar pela homologação da agência para ter direito ao subsídio oferecido pelo governo até outubro de 1999. Era a agência que calculava o valor do subsídio direcionado aos produtores de álcool.



Segundo Marjotta-Maistro (2002), os subsídios fornecidos tinham como objetivo principal garantir a competitividade do preço álcool frente ao preço da gasolina, para isso o governo se comprometia em manter o preço do álcool no percentual máximo de 75% da gasolina.

Até janeiro de 1999, o valor repassado aos produtores era de R\$ 0,127/litro. Depois desta data, o valor do subsídio baixou para R\$ 0,045/litro, valor em que permaneceu até outubro de 1999 quando o subsídio foi extinto. Sua abolição foi justificada pela alta dos preços do petróleo a partir de 1998. Com os preços da gasolina em alta o governo não precisava manter o subsídio para garantir a diferença de 75% nos preços dos dois combustíveis. Em janeiro de 2000, depois da extinção do subsídio, a ANP desobrigou a homologação dos volumes de álcool pelos produtores na instituição, deixando, assim, de coordenar sua comercialização. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Conforme descrito até aqui, durante o processo de desregulamentação, os mecanismos de intervenção estatal se modificaram de forma considerável e atualmente são mais apropriadamente chamados de mecanismos de regulação. Por isso, não se pode afirmar que o Estado se ausentou por completo do setor. Quanto à produção, realmente não há mais a intervenção que havia, essa fase esta completamente sob as diretrizes e orientações do setor privado. Na fase de comercialização a intervenção estatal se faz presente, não como era no passado, em que o Estado detinha o controle e distribuía a produção, mas, trata-se de intervenção sob a forma de regulação, presente tanto pela formação dos estoques reguladores de álcool, quanto pelo acompanhamento da estrutura de comercialização adotada pelo setor.

Quanto aos estoques, o governo ora enxuga, ora aumenta a oferta de álcool, através de leilões públicos, com o intuito de equilibrar os preços, o abastecimento e a demanda pelo produto, principalmente no período da entressafra. Quanto ao acompanhamento dos grupos de comercialização, sua atuação se dá através da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e pelo CADE. O SEAE é responsável pela emissão de pareceres técnicos quanto ao funcionamento e organização das instituições ao órgão de fiscalização, o CADE. Sua participação foi importante quando analisou a constituição da empresa Brasil Álcool SA e da Bolsa Brasileira de Álcool. E o CADE teve importante atuação quando determinou a dissolução da Bolsa Brasileira de Álcool sob a acusação de formação de cartel. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Além dos mecanismos descritos acima, uma outra importante fonte de atuação estatal mantida é o controle do percentual de álcool anidro a ser mistura na gasolina, alterado via Decretos da Presidência da República. Para ser ter idéia do poder deste tido de determinação, Waak e Neves (1998) apontam que uma elevação do percentual de 22 para 24% de álcool aditivo a gasolina, como o ocorrido em 1998, é responsável pelo aumento em cerca de 9% no consumo do produto. Segundo Costa (2003), este é um excelente mecanismo de controle das flutuações de oferta e dos custos, tanto do álcool quanto da gasolina. Uma vez que, por exemplo, diante de um aumento dos preços do petróleo, o governo pode autorizar a elevação da mistura de anidro a gasolina e assim diminuir os efeitos do aumento dos preços do petróleo na preço da gasolina, ou pelo lado da oferta, diante de uma superprodução de álcool, a elevação da mistura pode ajudar a enxugar o mercado com mais facilidade.

Diante do novo quadro de regulação, sem a mesma intervenção estatal da desenvolvida durante o Proálcool, não há um consenso sobre a validade do processo de desregulamentação para o desenvolvimento o setor.

Segundo Costa (2003), baseado no fato de que a reforma do Estado foi necessária, já que o Estado brasileiro estava diante de uma crise financeira que inviabilizava a continuidade do modelo de desenvolvimento adotado até então. Pode-se afirmar, portanto, que a rígida intervenção estatal, nos moldes em que se desenvolveu já não se justifica. Assim, defender o retorno imediata do Estado ao controle do setor alcooleiro, com seus mecanismos de intenso controle, se tornou utopia. Mas, também, defender a livre ação dos agentes econômicos, sem qualquer controle do Estado é igualmente ilusório.

Trata-se de um setor vinculado a uma única matéria-prima – a cana-de-açúcar – cuja produção é agrícola sazonal, o que torna o setor refém de intempéries que estão além do controle humano, além disso o setor tem grande importância na questão da redução da emissão de poluentes na atmosfera. Dadas a peculiaridades e as externalidades do setor justifica-se seu acompanhamento contínuo e não sua intervenção estatal permanente.

A liberdade no setor alcooleiro deve ser de forma assistida. A presença estatal deve ser reclamada quando necessário, no sentido de o Estado assegure a oferta de produtos e impeça e coíba abusos econômicos, protegendo o consumidor, o meio ambiente e o interesse geral da nação. A regulação deve estar baseada em um conjunto institucional de normas que

regulem esta atividade e seja reconhecida por sua validade, ficando o Estado com a incumbência de zelar pelo cumprimento destas normas via fiscalização.

Com as mudanças ocorridas, as empresas envolvidas com o setor perceberam a necessidade de se organizarem para fazer frente a nova realidade e encontrarem novos mecanismos de regulação para seus produtos. Esta necessidade deu margens ao surgimento novas representações e entidades de classe. Assunto que será explorado no capítulo seguinte.

## **4 – O SETOR ALCOOLEIRO PÓS-DESREGULAMENTAÇÃO: A DÉCADA DE 1990 E O INÍCIO DOS ANOS 2000**

### **4.1 – Introdução**

O setor alcooleiro foi historicamente coordenado pelo governo federal. Com a gradual retirada do Estado da arena de decisão do setor, as empresas que compunham a atividade passaram por um processo de reorganização para continuarem no mercado. Este processo acarretou em mudanças que impactaram a produção e o consumo do setor ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. O objetivo deste capítulo é evidenciar as principais características do setor no contexto do processo de desregulamentação e pós-desregulamentação.

### **4.2 – Organização do setor**

O processo de desregulamentação e liberalização por que passou o setor, ao longo da década de 1990, demonstrou a necessidade de os agentes que compõe este setor se organizarem sob a forma de entidades para uma melhor definição de prioridades e reindivicações junto ao poder central.

Segundo Waak & Neves (1998), a União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo (ÚNICA) é de todas as entidades criadas a de maior peso e importância, já que engloba maior parte das usinas do país. Entre outras entidades relevantes estão: Associação dos Municípios Canavieiros do Estado de São Paulo, Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool (CEPAAL) e Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira (Sucroalcool).

Quanto aos agentes governamentais, o Estado, ao mesmo tempo em que procedeu ao processo de desregulamentação, tratou de criar entidades de regulação para fiscalizar as atividades do setor, bem como garantir sua representação no governo. Neste sentido, merecem

destaque o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA), criado em 1997 com objetivo de direcionar políticas para o setor sucroalcooleiro e Agência Nacional do Petróleo (ANP), também criada em 1997, que, no que se refere ao álcool, exerce atividades relacionadas à fiscalização da distribuição e à revenda desse produto. (WAAK; NEVES, 1998)

Vian & Belik (2003) apontam que, em virtude da redução do nível de intervenção governamental no planejamento do setor alcooleiro e do processo de desregulamentação, os agentes precisaram adotar novas práticas de mercado com diferentes estratégias e novas estruturas competitivas.

Durante o do período de criação e consolidação do Proálcool no país, todo o setor alcooleiro tinha um projeto de desenvolvimento comum que era o de alcançar os objetivos estabelecidos pelo programa do álcool. Portanto todas as suas atividades e estratégias de desenvolvimento do setor seguiam o mesmo objetivo, que periodicamente tinha suas metas revistas pela coordenação do Estado. Mas, com a estagnação do Proálcool e a saída do Estado da coordenação e definição das atividades do setor, os agentes econômicos produtores de álcool acostumados com a definição de estratégias pelo Estado, perderam sua referência. Como, a partir daquele momento, não havia um único agente responsável pela elaboração de um projeto comum ao setor, e sim várias entidades de grupo, agindo por conta própria, no qual nenhum dos principais atores possui força suficiente para impor seus interesses junto aos demais, as várias estratégias individuais e a dificuldade de coordenação e organização de ações coletivas, abriram espaço para crises de superprodução e falta de abastecimento ao longo da década de 1990. Problemas deste tipo só foram resolvidos com o passar do tempo, no qual o setor foi aprendendo a sobreviver num mercado livre e sem a ingerência estatal de suas atividades. (VIAN, BELIK; 2003)

Por ser um setor que surgiu pelas mãos do Estado, nem sempre utilizando a lógica de mercado, o início do processo de desregulamentação, foi marcado por uma reorganização. Algumas empresas não conseguiram se adaptar ao livre mercado e, segundo Meneguetti (1999), das 467 unidades produtivas que funcionavam na safra de 1986/87, somente 337 continuavam operando na safra de 1996/97, ou seja, 133 unidades não conseguiram sobreviver sem a presença estatal. Isto demonstra que, num processo de reestruturação em que sua natureza motivadora seja a abertura do setor se adequando a atuação dos mecanismos de mercado, é natural a concentração dos produtores e até mesmo a quebra dos menos eficientes.

Atualmente, o setor é formado por aproximadamente 334 usinas e destilarias, sendo que, apenas 14 grandes grupos controlam a maioria destas unidades produtoras. O grupo Cosan, empresa dona da maior quantidade de usinas, 16 usinas ao todo, se constitui o maior grupo privado brasileiro do setor e, está entre os maiores produtores nacionais de álcool, segundo ranking de produção anual de 2005 (ver na Tabela 12).

**Tabela 12: Maiores produtoras de álcool no Brasil**  
(Ranking 2005)

<b>Empresa</b>	<b>Produção anual 2005</b> (em milhões de litros)
Copersucar	2700
Crystalsev	1030
Cosan	1000
São Martinho	440
Irmãos Biagi	403
João Lyra	251
Tércio Wanderley	230
Nova América	200
Carlos Lyra	196

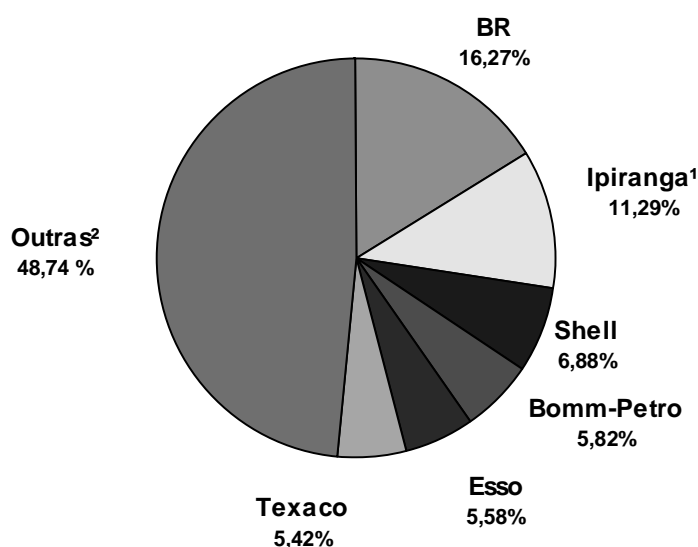
Fonte: Adaptado de SALOMÃO & OMAGA (2006)

A principal região produtora de álcool do país é a região Centro-Sul - safra de maio a dezembro – seguida pela região Norte-Nordeste - safra de setembro a março<sup>12</sup>. São Paulo é responsável por praticamente 70% de todo o álcool produzido no país.

Com a desregulamentação e liberalização dos preços, a partir de 1995 novas distribuidoras de porte pequeno e médio surgiram, aumentando o grau de concorrência neste mercado já que antes estava dominado por apenas oito grandes distribuidoras. Segundo a ANP, conforme ilustrado no Gráfico 3, no ano de 2003, 159 distribuidoras participaram da comercialização do álcool hidratado no Brasil, sendo que apenas 6 delas, foram responsáveis pela comercialização de 51,26 % do produto no período, enquanto o restante das distribuidoras por 48,74%. Atualmente estão cadastradas 265 distribuidoras de álcool anidro e hidratado em território nacional na Agência nacional do Petróleo.

<sup>12</sup> A região Centro-Sul é integrada pelos estados de SP, PR, MG, MT, MS, GO, RJ, ES, RS e SC. A região Norte-Nordeste é composta pelos estados de AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, SE, e TO.

**Gráfico 3: Participação das distribuidoras nas vendas nacionais de álcool hidratado (2003)**



Fonte: Elaboração própria. Dados: Agência Nacional do Petróleo (ANP). Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

Notas: 1 Inclui a Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga (CBPI) e a Distribuidora de Produtos Ipiranga (DPPI)

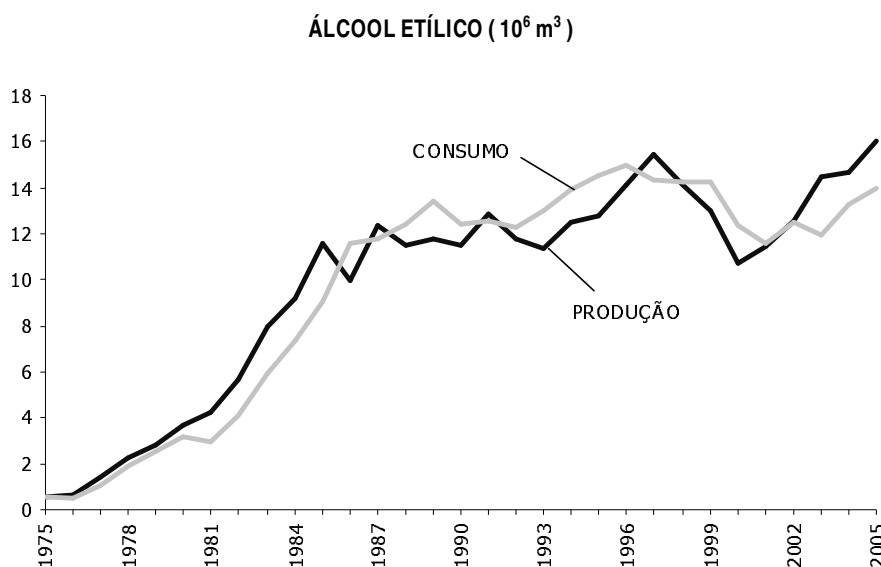
2 Inclui outras 153 distribuidoras de álcool hidratado

Após um longo processo de desregulamentação, que culminou na sua liberalização, o setor alcooleiro precisou se adaptar ao novo sistema de mercado. Portanto, os agentes envolvidos neste setor, tradicionalmente acostumados com o antigo regime de intervenção, tiveram que superar suas limitações e operar um mercado completamente novo para eles, o livre mercado (COSTA, 2003). Assim, nos anos 2000 o setor alcooleiro conseguiu iniciar uma fase de recuperação, retomando a atenção das autoridades e da população em geral, encabeçado, agora, pela iniciativa privada; a recuperação do setor pode ser evidenciada com o fato de que, segundo Salomão & Onaga (2006), cerca de cem novas usinas estavam em projeto ou em fase de implantação, no Brasil, na segunda metade do ano de 2006.

### 4.3 – Produção e Consumo

A produção de álcool, desde a criação do Proálcool - 1975 – até o ano de 1997, experimentou um salto quantitativo da ordem de 2572,5%, ou seja, a produção atingiu praticamente 27 vezes o valor de 1975 em 1997, quando chegou ao teto de 15,5 milhões de m<sup>3</sup>. Marjotta-Maistro (2002) aponta que esse movimento de expansão está relacionado à política de incentivos que a produção recebeu em função do programa do álcool. Porém, depois de 1997, a produção passou a registrar sucessivas quedas, pelo menos até final de 2000 quando retomou sua trajetória de ascensão alcançando a quantidade recorde de 16 milhões de m<sup>3</sup> em 2005, conforme pode ser verificado no Gráfico 4.

**Gráfico 4: Produção e consumo de álcool (1975-2005)**



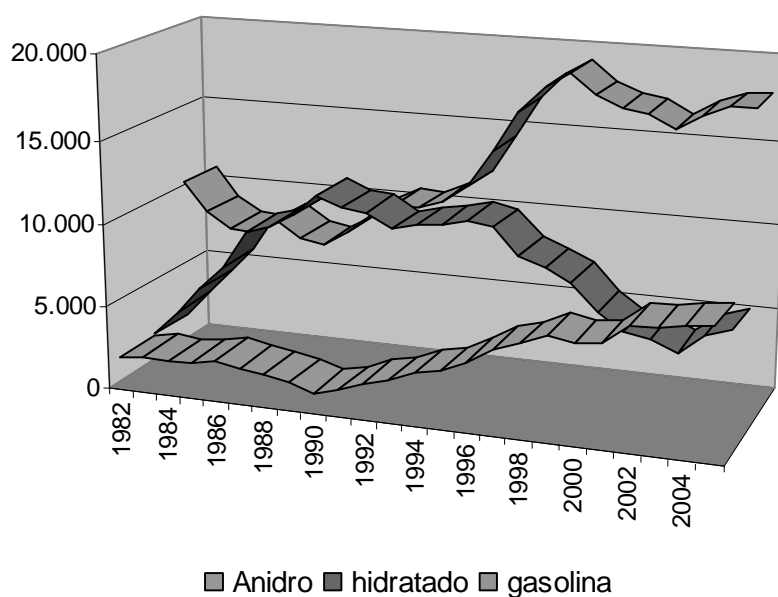
Fonte: Balanço Energético Nacional 2005 Disponível em: [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br) Acesso em: 12 dez 2006

A análise do consumo e produção separadamente, álcool anidro e hidratado, permite um melhor entendimento quanto à dinâmica das variáveis no período. Tendo como base o Gráfico 5, é evidente que a produção dos dois tipos de álcool apresentam trajetórias opostas. Enquanto o álcool anidro manteve uma participação ascendente na produção, o álcool hidratado apresenta, ao longo da década de 1990, uma trajetória descendente.



Levando se em consideração que é o consumo de álcool que vai determinar a produção do mesmo, o movimento de trajetórias opostas, verificado no Gráfico 5, é resultado das diferentes propriedades – em termos de aplicabilidade - e determinantes de consumo de ambos produtos. O álcool anidro, por ter como principal propriedade a de ser um aditivo à gasolina, tem seu consumo estreitamente relacionado com mudanças nas suas variações percentuais, estabelecidas pelo governo, de mistura com a “gasolina A”, bem como nas variações de consumo da gasolina. Já, o caso do álcool hidratado, por ser um combustível propriamente dito, seu consumo é função direta da quantidade de combustível consumida pela frota de veículos movidos a álcool que circulam no país.

**Gráfico 5: Consumo de combustíveis Líquidos –  $10^3 \text{ m}^3$**



Fonte: Elaboração própria. Dados: Balanço Energético Nacional 2005 Disponível em: [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br) Acesso em: 12 dez 2006

#### **4.3.1 – Álcool Anidro**

No que diz respeito à produção e o consumo do álcool anidro, as proporções de mistura a gasolina vêm se alterando ao longo do tempo. As mudanças são realizadas pelo

governo mediante as expectativas de produção e consumo de álcool. Até 1992 o percentual de mistura, que era de 14%, passou para 20%, proporção em que permaneceu até 1998 quando foi aumentada para 22% e logo em seguida para 24%. Os aumentos seguidos na proporção da mistura podem ser entendidos como uma medida preventiva do governo a fim de diminuir o peso do petróleo no Balanço de Pagamentos. Os anos de 1998 e 1999 foram marcados por pressões causadas por crises externas. A economia não apresentava um bom desempenho e, em 1999, o país teve que abandonar a paridade artificial do câmbio brasileiro, desvalorizando sua moeda. Isso fez com que as importações de petróleo ficassem mais caras, e com um percentual de mistura de anidro maior na gasolina os efeitos poderiam ser reduzidos, já que passando de 22 para 24% de anidro na gasolina, cada litro de gasolina vendido teria 2% menos de gasolina, o que num grande montante tem grande significância. Além disso, em 1999, a oferta de álcool estava muito além da esperada e os preços com os menores patamares das últimas safras. Para enxugar o excesso de álcool e garantir melhor retorno aos produtores, o governo manteve o percentual de 24% e procedeu aos leilões de compra para seus estoques reguladores<sup>13</sup> - adquiriu neste ano cerca de 320 mil m<sup>3</sup>. (MARJOTTA-MAISTRO, 2002)

Uma vez superadas as dificuldades de 1999 e, em função da quebra da safra 2000/01 de cana-de-açúcar – principal insumo para fabricação do álcool -, o governo autorizou a redução do percentual para 20% em 2000, mas, em maio do ano seguinte precisou aumentar esse valor para 22% e depois para 24% em janeiro de 2002 em virtude da expectativa de aumento da produção na safra de 2001/02.

No início de 2006, diante de um incremento não esperado na demanda por álcool hidratado, ou seja, de demanda superior a oferta, justificados pelo período de entre safra<sup>14</sup>, o governo precisou alterar o percentual de mistura que era de 25% para 20%. Sua intenção era aumentar a oferta de álcool e comprimir o a elevação de seus preços do álcool. Recentemente, com o equilíbrio de mercado alcançado, a elevação do percentual da mistura para 23% foi aprovada pelo governo.

---

<sup>13</sup> Estoques reguladores, conforme explicado no capítulo anterior, refere-se aos estoques de álcool que o governo federal mantém com o objetivo de enxugar o mercado do produto em situações de excesso de oferta ou colocar mais álcool no mercado em casos de demanda muito superior a oferta disponível. O processo de formação e colocação no mercado desses estoques é realizada via leilões públicos.

<sup>14</sup> Neste caso, o período de entre safra iniciou em dezembro de 2005 e se estendeu até abril de 2006.

#### 4.3.2 – Álcool Hidratado

A trajetória oposta da produção e consumo entre o álcool anidro e o álcool hidratado ao longo da década de 1990 pode ser explicada pela situação da frota dos carros à álcool, a qual ficou bem abaixo da verificada durante a década de 1980 e início dos anos 90. A venda de carros<sup>15</sup> a álcool na década de 1980 chegou a representar 92,2% do total comercializado em 1985, percentual que em 1998 era de 0,1% (ANFAVEA, 2006).

A justificativa para a queda no consumo de álcool hidratado e a conseqüente redução da oferta do mesmo é, segundo Marjotta-Maistro (2002), resultado da crise de abastecimento do combustível em 1989, que provocou a desconfiança do consumidor, e da redução dos incentivos a seu consumo ao longo da década de 1990, gerando desinteresse pelos carros movidos a álcool. Além disso, a continuidade da queda dos preços do petróleo, após 1986, e, levou a redução da relação álcool/gasolina, na qual o preço do álcool passou a apresentar valores que correspondiam a até 80% do preço da gasolina, inviabilizando sua vantagem<sup>16</sup>.

Além desses fatores, a introdução da política de incentivos governamentais à indústria automobilística através do “carro popular” - desenvolvido para ser movido a gasolina - e a preferência destas indústrias pela fabricação de modelos e motores padronizados mundialmente – movidos a gasolina e diesel-, reforçaram ainda mais a marginalização do carro a álcool. O desinteresse dos consumidores e dos produtores marcou a década de 1990 pela recuperação da participação dos carros movidos a gasolina nas vendas e na produção nacional. Isso pode ser verificado pelo aumento do consumo de gasolina a partir de fins da década de 1980, no Gráfico 5.

Conforme Gráfico 5, é possível notar que apesar de o consumo de álcool hidratado ter perdido espaço ao longo da década de 1990, no início dos anos 2000, ele demonstra uma rápida recuperação. O que pode ser explicado pelo crescente interesse na utilização de um combustível renovável e menos poluente – como é o caso do álcool- e, segundo dados da

---

<sup>15</sup> Autoveículos leves: automóveis e comerciais leve

<sup>16</sup> Atualmente, o segundo especialistas no ramo automobilístico, a relação de preços álcool/gasolina não deve ultrapassar 70%, o que caracteriza perda da vantagem do álcool sobre a gasolina. Isso pode ser explicado pelo fato de que o combustível álcool apresenta rendimentos motores menores que o da gasolina. Assim, no ponto de 70%, um litro de álcool rende a mesma kilometragem que um litro de gasolina.

Anfavea (2006), pela explosão de consumo de carros bicomcombustíveis<sup>17</sup>, popularmente conhecidos como carro “flex”, assunto que será abordado com mais detalhes na próxima seção.

A produção de álcool hidratado em 2005 somou aproximadamente 7,8 milhões m<sup>3</sup>, sua venda no mercado de combustíveis apresentou um crescimento de 7,65% em relação a 2004 - o maior percentual entre todos os combustíveis, segundo relatório da ANP.

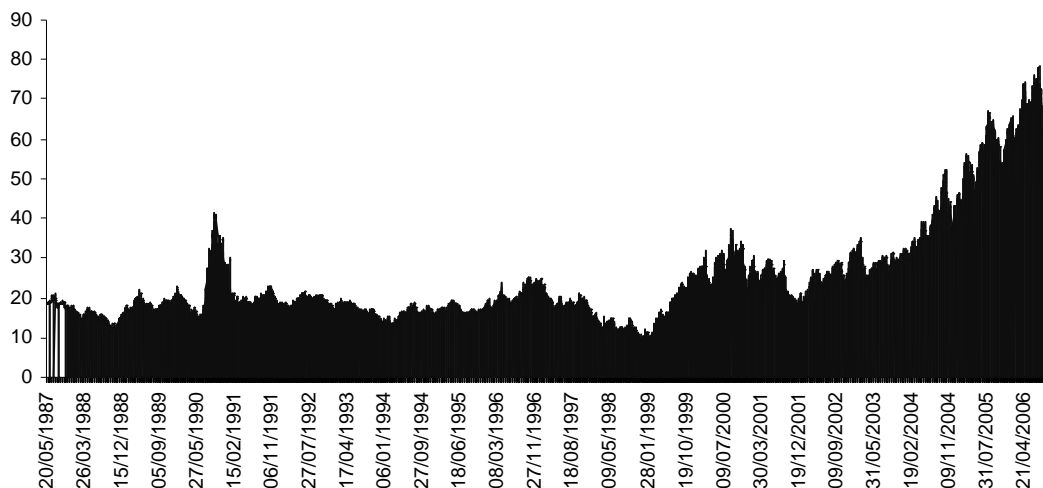
#### **4.3.3 – Carros bicomcombustível**

Depois do primeiro e segundo choque do petróleo na década de 1970, os preços do barril do petróleo apresentaram algumas elevações pontuais, mas, praticamente desde o fim da década de 1980 e em toda a década de 1990 ele veio mostrando uma trajetória de aumentos tímidos (conforme o Gráfico 6). A partir do início dos anos 2000, porém, com a instabilidade política que tomou conta das regiões petrolíferas no mundo, a evolução dos preços do petróleo tem se mostrado bastante preocupante. Este dado tem suscitado discussões ao redor do mundo quanto à insegurança no abastecimento do petróleo e dos níveis em que podem chegar a elevação de seus preços. (SALOMÃO; OMAGA, 2006) Por isso, é comum encontrar em discursos questões sobre a necessidade dos países buscarem soluções alternativas caso o petróleo se torne um bem escasso e, que estas soluções estejam baseadas no consumo de combustíveis menos poluente que o fóssil, petróleo. Esta última preocupação se tornou evidente quando os países assinaram um acordo que previa a redução dos poluentes em seus territórios, o chamado Protocolo de Kyoto.

---

<sup>17</sup> Veículo bicomcombustível é aquele que utiliza como carburante gasolina e álcool em qualquer mistura no mesmo tanque de combustível.

**Gráfico 6: Evolução do Preço Petróleo Bruto – US\$/barril**



Fonte: Elaboração própria. Dados: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Acesso em: 15 dez 2006

Foi neste contexto, de busca por combustíveis alternativos e menos poluentes que o petróleo, que apareceu os carros bicombustível, um carro que pode ser movido à gasolina, álcool ou uma mistura dos dois combustíveis, no qual a decisão de escolha fica a cargo do consumidor.

Os carros bicombustível começaram a ser produzidos a partir de 2003, porém sua história iniciou ainda na década de 1990 com a criação do primeiro sistema bicombustível do país pelos engenheiros da Bosh. O sistema “flex”, desenvolvido pela Bosh, foi instalado num automóvel modelo Ômega e exibido em 1994, porém, a nova tecnologia não foi bem recebida pelas montadoras devido aos efeitos da perda de credibilidade deixados pelo álcool combustível no início da década. (TEICH;2006)

Mais tarde, em 1998 a Magneti-Marelli, empresa do conglomerado de autopeças do grupo Fiat, desenvolveu um outro tipo de tecnologia bicombustível diferente do realizado pela Bosch. Porém, assim como aconteceu com o primeiro sistema, ele foi rejeitado pelas montadoras. (TEICH;2006)

Somente em 2000, impulsionado pela conjuntura nacional de baixa dos preços do álcool e, internacional de elevação dos preços do petróleo, é que uma montadora se interessou pelo sistema bicombustível desenvolvido anteriormente. Naquele período, a Volkswagen era

ainda a única montadora que ainda produzia carros a álcool e, cedendo a pressões dos entusiastas da tecnologia bicomcombustível partiu para a criação de um protótipo bicomcombustível. Uma vez realizado este protótipo, o setor de vendas e marketing da Volks passou a estratégia de convencimento interno para estimular a empresa em lançá-lo no mercado de automóveis. (TEICH;2006)

Em 2002, com o anúncio do governo de que a categoria de carros bicomcombustível, ainda não lançado oficialmente, teria isenção de IPI, a Volks marcou data para o lançamento do automóvel. Assim, o primeiro carro bicomcombustível foi lançado em 2003, pela fabricante Volkswagen. Desta vez, a tecnologia ganhou credibilidade e, em pouco tempo, conquistou a preferência dos consumidores. Atualmente todas as indústrias automobilísticas com sede no Brasil possuem pelo menos um modelo com o motor bicomcombustível. (TEICH;2006)

A velocidade de aceitação pelos consumidores foi tão rápida que, de março de 2003 a outubro de 2006, as montadoras de veículos abasteceram o mercado com mais de 2,3 milhões de automóveis bicomcombustíveis. As vendas desses veículos já superaram as dos automóveis movidos à gasolina, segundo dados da Anfavea (2006) – ver Tabela 13 -, em 2005, 50,2% das vendas dos veículos eram sob a forma bicomcombustível, enquanto os veículo movidos a gasolina foram 43,1%. Atualmente quase 10 % da frota nacional utilizam o sistema bicomcombustível. (TEICH, 2006)

**Tabela 13: Venda Interna autoveículos leves\***  
(unidade)

Ano	Gasolina	Álcool	Bicomcombustível	Diesel
2002	1.283.963	55.961	-	64.341
2003	1.152.462	36.380	48.178	54.729
2004	1.077.945	50.950	328.379	66.247
2005	697.033	32.357	812.104	77.446

Fonte: Elaboração própria. Dados: ANFAVEA (2006)

Nota: \*automóveis e comerciais leves

O sucesso dos carros “flex” não está apenas revolucionando o mercado automotivo, mas, principalmente retomando o vigor do setor alcooleiro, mais especificamente a produção de álcool hidratado.

## 5 – CONCLUSÃO

Com o objetivo geral de descrever as mudanças ocorridas no setor alcooleiro, desde sua criação, estimulada e assistida pelo Estado brasileiro, até sua fase atual, num cenário de desregulamentação, o presente estudo procurou, primeiramente, compreender como as mudanças na forma de intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, ao longo do século XX, impactaram no desenvolvimento do setor alcooleiro.

Até a década de 1930, o Estado pouco interferia na economia. De maneira geral, a atuação estatal era mínima, restringindo-se a ordenação do setor produtivo através de concessões de uso e contratos de exploração. Porém, com o intuito de proteger a economia do país das instabilidades das crises internacionais, fizeram necessário mudar a atuação e cada vez mais o Estado passou a intervir no funcionamento das forças do mercado. Até que, na década de 1940, consolidou-se a idéia de que o país só poderia superar sua condição de subdesenvolvimento através de um processo maciço de industrialização da economia e, diante da incapacidade ou desinteresse do setor privado Estado foi assumindo o programa de industrialização do país, formando um setor produtivo estatal. A esta visão de desenvolvimento do país deu-se o nome de “desenvolvimentismo” e, o Estado quanto age sob seus preceitos é chamado de Estado Desenvolvimentista.

O Estado Desenvolvimentista Brasileiro, durante as décadas de 1940 até o início da década de 1980, atuou constantemente na atividade econômica do país, alocando recursos em atividades que não eram vistas como lucrativas pelo setor privado, mas que eram de suma importância para o processo de industrialização e, conseqüentemente desenvolvimento do país.

Neste contexto, de forte intervenção governamental com vistas ao processo de industrialização, é que o setor energético brasileiro foi desenvolvido. A maior parte dos planos de desenvolvimento que o Estado desenvolveu, como objetivo de industrializar o país, incluiu em seu programa quais necessidades energéticas para sua realização dos conjuntos de investimentos contidos nos planos e, portanto, quais deficiências e o que precisava ser feito quanto ao investimento na infra-estrutura energética para sua perfeita implantação.

O principal plano de desenvolvimento para consolidação do setor alcooleiro no Brasil, foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este plano foi lançado num contexto de crise internacional dos preços do petróleo - insumo energético do qual o Brasil era um grande importador e consumidor. O conteúdo da crise teve reflexos diretos sobre o Balanço de Pagamento do país, comprometendo 35,7% do valor das exportações para o pagamento das importações de petróleo. Para resolver o problema do petróleo, o governo formulou um programa energético para o país, o qual propunha a produção de um substituto direto da gasolina, o álcool hidratado e, a ampliação e elevação do uso do álcool anidro à gasolina comercializado no país - medidas que tiveram sua realização a cargo do Programa Nacional do Álcool (Proálcool).

O Proálcool foi a primeira tentativa do governo brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia líquida. Como o Brasil já tinha uma longa experiência na produção de açúcar e álcool, vinda desde o período colonial e, apresentava, no período de sua criação do programa, um grupo de empresários bem capacitados e unidades produtivas instaladas com infra-estrutura e “know how” conhecidos. Pensar na utilização do setor agrícola como produtor de substitutos ao petróleo foi a saída mais rápida e viável encontrada pelo governo.

O programa do álcool apresentou duas fases de desenvolvimento. A primeira, que vai da criação do Proálcool e até o segundo choque do petróleo em 1979, tinha como ênfase principal ampliar e expandir a mistura do álcool à gasolina a todo o território nacional utilizando as unidades produtoras de açúcar que estavam com plena capacidade instalada.

A partir de 1979, com o agravamento da crise do petróleo, o Proálcool iniciou sua segunda fase, na qual a ênfase era a produção do álcool hidratado, combustível substituto direto da gasolina. Nesta fase, o governo empenhou-se em popularizar o carro movido a álcool, garantindo assim, demanda para o produto que estava sendo produzido. Neste período, o sucesso das vendas de carros a álcool foi resultado de uma ação conjunta entre o governo e as indústrias automobilísticas, que juntas estabeleceram uma série de estímulos ao seu consumo.

O Proálcool, desde sua criação até a primeira metade da década de 1980, apresentou resultados econômicos expressivos. Conseguiu ampliar, consideravelmente, a produção de álcool e expandiu a capacidade industrial do setor. Apesar de ter sido um programa com



execução do setor privado, ele era controlado e fomentado pelo Estado. A intervenção governamental ao setor se dava, principalmente, via crédito subsidiado concedido aos projetos de unidades produtoras aprovados pelos órgãos executivos do programa. Além disso, o Estado também controlava os volumes produzidos, os estoques de regulação, as operações comerciais do setor, bem como o reajuste de seus preços, nem sempre, necessariamente, atendendo à lógica econômica de mercado.

Porém, a partir da metade da década de 1980, o papel do governo na economia começou a sofrer um processo de mudança, não somente no setor alcooleiro, mas em todos os setores de modo geral. Isso pôde ser explicado pela perda contínua da capacidade de o Estado continuar mantendo os gastos com suas políticas públicas, enfraquecido pelo esgotamento dos recursos públicos e pela crise fiscal do Estado.

Esta fase, de contenção de investimentos públicos e esgotamento dos recursos do Estado, tiveram impactos importantes sobre o setor alcooleiro, tradicionalmente dependente da tutela estatal. Reduziu-se a contratação de novos projetos de unidades produtoras de álcool, houve a gradual retirada dos estímulos ao setor, tanto pelo lado da oferta quanto da demanda por álcool, o que resultou num desânimo, por parte dos produtores que não se interessaram em expandir sua capacidade produtiva, e no descrédito dos consumidores no que diz respeito à continuidade do programa.

A retração das políticas direcionadas ao setor alcooleiro, a redução dos preços do petróleo no mercado internacional, e a retirada dos estímulos oferecidos a produção e o consumo de álcool, deram início a fase de estagnação do Proálcool. Fase que foi marcada, principalmente, pela redução do consumo de carros a álcool, o que teve impacto no consumo do combustível e pela ascensão da importância do álcool anidro como aditivo a gasolina.

Diante da escassez de recursos públicos para subsidiar os programas de estímulo ao álcool e da necessidade de o governo adotar políticas de liberalização da economia, o governo deu início ao processo de desregulamentação do setor que se alongou durante toda a década de 1990. Este processo foi marcado, primeiramente, pelo fim do controle estatal sobre a produção do setor, seguido pela retirada do controle sobre o processo de comercialização e, por último, pela liberalização dos preços administrados do álcool.

As modificações na política interventiva do Estado e o processo de desregulamentação do setor alcooleiro, tornaram necessária uma reestruturação produtiva do

setor, que foi caracterizada por processos de fusões e aquisições, falências de unidades menos eficientes e readequação as novas práticas do mercado.

Com a desregulamentação, o Estado mudou sua forma de ingerência no setor alcooleiro. Passou a assumir funções normativas e regulatórias, via fiscalização de suas atividades, bem como através da formação de estoques reguladores de álcool, absorvendo eventuais excessos do produto e liberando-os nas épocas de escassez. Outra forma de atuação do Estado no setor é no controle do percentual de mistura de álcool anidro à gasolina, que se constitui uma importante política de controle da oferta e de custos para ambos os produtos.

Após uma década de reestruturação, caracterizada por crises de superprodução e recolocação dos agentes na atividade, o setor alcooleiro iniciou nos anos 2000 com boas perspectivas de recuperação. O advento dos carros bicomcombustível, tem estimulado o aumento do consumo de álcool hidratado. A crescente preocupação com questões ambientais, com o nível de poluentes emitidos pelos combustíveis, no Brasil e, em todo o mundo, também tem reforçado a expansão deste mercado, dadas as propriedades menos poluentes do álcool combustível.

Apresentados os princípios básicos que nortearam a criação do setor alcooleiro, no contexto de grande intervenção estatal, e seu declínio a partir da retirada do Estado acerca das decisões do setor, é possível concluir que, os resultados imediatos do processo de desregulamentação foram drásticos para o setor, porém, procederam ao seu fortalecimento.

Uma vez expostos, em síntese, as principais conclusões acerca do desenvolvimento do setor alcooleiro no Brasil, recomenda-se um estudo detalhado sobre as possibilidades do setor alcooleiro brasileiro no mercado internacional, uma vez que, baseados na experiência brasileira, muitos países já adotaram a mistura de álcool anidro a gasolina comercializada em seu país e outros já sinalizam projetos de mistura de álcool à gasolina no médio prazo.

Em tempos de escassez de produtos fósseis e busca pela preservação ambiental, o álcool mostra-se uma saída viável. E, o Brasil, é líder na produção mundial de álcool, com os custos de produção mais baixos, abundância de recursos naturais e trinta anos de experiência no setor, o Brasil desponta como maior candidato ao papel de supridor mundial de álcool nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE AÇÚCAR E DE ÁLCOOL DO ESTADO DE SÃO PAULO – AIAA. São Paulo: Segmento, 1997. Disponível em: <[http://www.unica.com.br/pages/publicacoes\\_4.asp](http://www.unica.com.br/pages/publicacoes_4.asp)> Acesso em: 10 jun 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario.html>> Acesso em: 20 dez 2006.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. 509 p.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 17. ed. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 1997. 571 p.

CALABI, Andréa Sandro et al. **A Energia e a economia brasileira**: interações econômicas e institucionais no desenvolvimento do setor energético no Brasil. São Paulo: Pioneira: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983. 250p.

CONSELHO PARA ASSUNTOS DE ENERGIA (COASE). **Avaliação do Proálcool II**. Rio de Janeiro: COASE, 1987. 78p.

COSTA, Mário Luiz Oliveira da. Setor sucroalcooleiro: da rígida intervenção ao livre mercado. São Paulo: Editora Método, 2003. 222p.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 – 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. O Estado e as empresas estatais no desenvolvimento econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Cap. 3, p. 85-104.

HERMANN, Jenifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida; KUPERMAN, Nelson; MACHADO, Roberto Crivano. **Proálcool**: uma avaliação global. Rio de Janeiro: Astel, 1991. 194p.

MARJOTTA-MAISTRO, Marta Crsistina. **Ajustes nos mercados de álcool e gasolina no processo de desregulamentação**. 2002. 180f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-20112002-090448/publico/marta.pdf>> Acesso em: 10 jun 2006.

MELO, Fernando Homem de; FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Proálcool, energia e transportes**. São Paulo: Pioneira : Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1981. 163p.

MENEGUETTI, Nanci Aparecida. **A reestruturação produtiva do setor sucroalcooleiro no Brasil de 1975 a 1999**. 1999. 25f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 1999. Disponível em: <<http://www.uel.br/cesp/ecopar/1ECOPAR/ART1ECO005.pdf>> Acesso em: 17 jun 2006.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, 1995.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO. **Avaliação do programa nacional do álcool**. Brasília, 1985. 175p.

NASCIMENTO, Renata. A mudança de papel de estado brasileiro: uma análise dos anos 50 aos 90. In: NASCIMENTO, Renata (org); BENECKE, Dieter W. **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 187-206. 460p. Parte II

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445p.

SALOMÃO, Alexa; OMAGA, Marcelo. **Etanol: o mundo quer o Brasil tem**. Exame, 21 de junho de 2006, ano 40, nº 12, p. 18-24. edição 870

SILVA SANTOS, Adailson da; MURTA VALLE, Maria Letícia; GIANNINI, Roberto Gomes. **Adição de compostos oxigenados na gasolina e a experiência do proálcool**. Revista Economia & Energia, nº 19, edição Março-Abril de 2000. Rio de Janeiro, 2002 –

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Química. Disponível em:  
<<http://www.ecen.com/eee19/composi.htm>> Acesso em: 22 jun 2006.

VIAN, Carlos E.F; BELIK, Walter. Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. **Economia**, Niterói, v.4, n.1, p.113-152, jan./jun.2003. Disponível em: < [http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p153\\_194.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n1p153_194.pdf)> Acesso em: 17 jun 2006.

TEICH, Daniel Hessel. **A consagração do carro flex**. Exame, junho de 2006, ano 40, nº 12, p. 28-30.

WAACK, Roberto Silva; NEVES, Marcos Fava. **Competitividade do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar**. São Paulo: PENSEA/FIA/FEA/USP, 1998. 5 v.